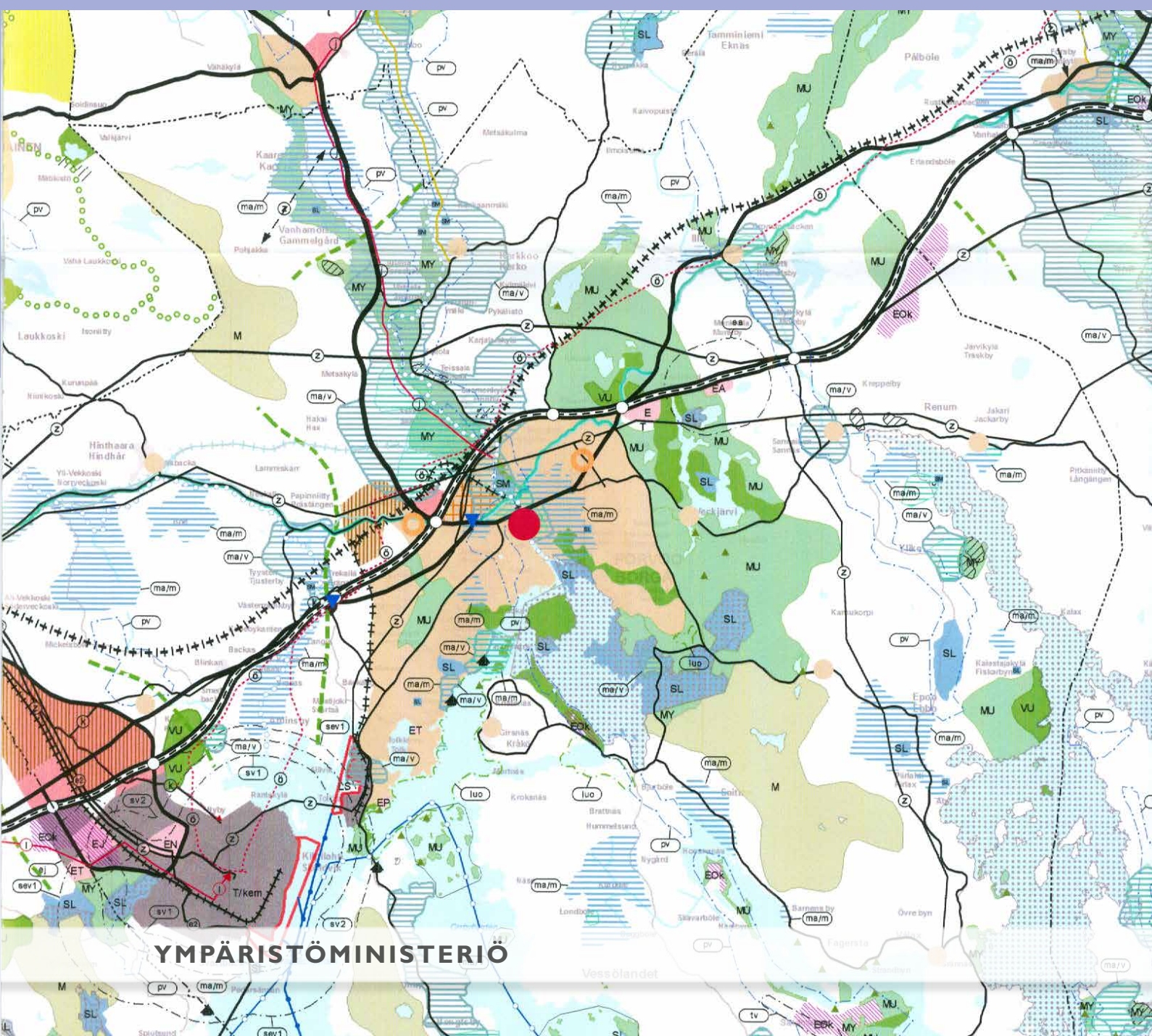


Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot

Auvo Haapanala



Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot

Auvo Haapanala

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 1 | 2015
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4379-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokoj.)

ESIPUHE

Vuonna 2013 valmistuneessa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonais-arvioinnissa tarkasteltiin alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuutta ja sen yhtenä osa-alueena maakuntakaavoitusta. Tässä yhteydessä arvioitiin myös nykyiseen lainsäädäntöön perustuvan maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn toimivuutta. Toimivuusarvioinnissa päädyttiin johtopäätökseen, että on tarpeen selvittää maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta.

Ympäristöministeriö käynnisti selvitystyön keväällä 2014. Selvityksen on laatinut Auvo Haapanala.

Selvitystyötä varten asetettiin ohjausryhmä. Sen puheenjohtajana on toiminut aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski ympäristöministeriöstä ja jäsenenä yksikön johtaja Antti Kivipelto puolustusministeriöstä, ympäristöneuvos Matti Laitio ympäristöministeriöstä, yli-insinööri Maaret Stenström ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Tuomo Knaapi Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta, maakuntajohtaja Ossi Savolainen Uudenmaan liitosta, maakuntakaavoitusjohtaja Karoliina Laakkonen-Pöntys Pirkanmaan liitosta sekä yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta. Maaret Stenström toimi myös ohjausryhmän sihteerinä.

Käsillä olevassa selvityksessä on tarkasteltu päävaihtoehtoina nykymuotoisen vahvistusmenettelyn säilyttämistä tai sen kehittämistä, nykymuotoisen vahvistusmenettelyn korvaavia menettelyjä ja vahvistusmenettelystä luopumista. Selvityksessä on arvioitu näiden vaihtoehtojen vaikutuksia muun muassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisen, maakuntakaavoituksen aseman, keston ja ohjauksen, viranomaisten toimivallan ja aseman sekä muutoksenhaun kannalta.

Selvitystyön kuluessa sitä on esitelty ja siitä on käyty keskusteluja muun muassa maakuntajohtajien, maakuntakaavapäälliköiden, ministeriöiden ja muiden valtion viranomaisten, ELY-keskusten Y-johtajien sekä ELY-keskusten alueidenkäyttöpäälliköiden kanssa. Lisäksi selvitystyöstä järjestettiin erillinen keskustelu- ja kuulemistilaisuus sidosryhmille.

Ympäristöministeriö kiittää selvityksen laatijaa Auvo Haapanalaa erinomaisesti tehdystä työstä ja ohjausryhmän jäseniä rakentavasta yhteistyöstä vaativan selvitystyön eri vaiheissa.

Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn kehittämisen jatkotoimista päätetään selvitysraporttia koskevan lausuntokierroksen jälkeen.

Helsingissä 22.1.2015

Ulla Koski

Aluesuunnitteluneuvos

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto	7
2 Selvitystyön keskeinen sisältö	8
3 Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn lähtökohdat	10
3.1 Maakuntakaava kaavajärjestelmän osana	10
3.2 Vahvistusmenettelyn taustaa	11
3.3 Vahvistusviranomaisen toimivalta	13
4 Arvioita maakuntakaavoituksen ja maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn toimivuudesta	15
5 Muita lainsäädännön ja suunnittelujärjestelmän kehittämissankkeita	25
6 Katsaus eräiden muiden maiden lainsäädäntöön	28
7 Vahvistusmenettelyn uudistamisen tai korvaamisen tavoitteet	31
8 Vahvistusmenettelyn vaihtoehdot	32
8.1 Vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehitetyssä muodossa	32
8.1.1 Nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämismahdollisuudet	32
8.1.2 Arvio nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämisen vaikutuksista	37
8.2 Nykymuotoisen vahvistusmenettelyn korvaavat menettelyt	38
8.2.1 Mahdolliset korvaavat vaihtoehdot	38
8.2.2 Mahdollisten korvaavien menettelyjen arviointia	40
8.3 Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman korvaavaa menettelyä	42
8.4 Vaihtoehtojen arviointi ja vertailu	45
9 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset	50
9.1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet	50
9.2 Selvitetyt vaihtoehdot	52
9.3 Johtopäätökset	54
9.4 Toimenpide-ehdotukset	62
Lähdeaineistoa	64
Kuvailulehti	65
Presentationsblad	66

1 Johdanto

Maakuntakaava on keskeinen osa alueidenkäytön suunnittelua. Maakuntakaava on myös osa maakunnan suunnittelua, johon lisäksi kuuluvat maakuntasuunnitelma ja maakuntaohjelma.

Maakuntakaavoituksessa määritellään alueiden käyttöä ja yhdyskuntarakennetta koskevat maakunnan kehittämistavoitteet ja maakunnalliset ratkaisut. Maakuntakaavojen keskeinen tehtävä on myös konkretisoida valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja sovittaa ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999, MRL), joka tuli voimaan vuoden 2000 alussa, kaavoitukseen kohdistunutta valtion ohjausta ja valvontaa kevennettiin ja painotettiin ennakko-ohjaukseen ja asiantuntija-avun antamiseen kunnille. Kuntien hyväksymien yleis- ja asemakaavojen alistaminen valtion viranomaisen vahvistettavaksi poistettiin. Maakuntakaavojen vahvistamismenettely sen sijaan säilytettiin.

Maakuntajohtajat ja maakuntien liittojen hallitusten puheenjohtajat sekä Suomen Kuntaliitto ovat kannanotoissaan 11.2.2013 ja 10.12.2013 esittäneet ympäristöministeriölle useita toimenpiteitä maakuntakaavoituksen kehittämiseksi. Liitot esittivät mm. lainvalmistelun pikaista käynnistämistä maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumiseksi sekä kaavajärjestelmän ja sen kansanvaltaisen ohjauksen selkeyttämiseksi. Kannanotoissa katsottiin mm., että vahvistusmenettely on hidas eikä se siten edesauta kaavahierarkian toimivuutta ja yhdyskuntien kehittämistä. Myös valituksen käsittelyaikojen korkeimmassa hallinto-oikeudessa katsottiin olevan kohtuuttoman pitkiä. Lisäksi kannanotoissa katsottiin, että vahvistamismenettely itsessään on vaikuttanut siihen, että ennakko-ohjaus ei ole toiminut liittojen kannalta hyvin. Kannanotoissa on myös tuotu esiin näkökohtia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä maakuntien liittojen oman suunnittelujärjestelmän ja kaavaprosessien kehittämiseksi siten, että kaavojen käsittelyaikoja voidaan lyhentää.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevassa arvioinnissa (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Suomen ympäristö 1/2014) yhtenä johtopäätöksenä todettiin, että maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kaavajärjestelmän toimivuuteen tulee selvittää.

Arvioinnin kannanoton mukaan tavoitteena olisi, että löydetään kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta nykyistä vahvistamismenettelyä parempia tapoja, joilla valtio voi kaavoituksessa varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisen ja turvata muita valtakunnallisia intressejä. Toimivuusarvioinnin raportissa katsottiin, että vahvistamisesta luopuminen lisäisi ympäristöministeriön liikkumavaraa ja mahdollisuuksia tuoda esille näkemyksiään kaavoituksen ennako-ohjauksessa ja voimavaroja voitaisiin ympäristöministeriössä suunnata nykyistä suuremmassa määrin kaavoituksen kehittämiseen. Toisaalta raportissa todettiin, että on myös esitetty arvioita, että vahvistamisesta luopuminen saattaisi heikentää maakuntakaavan merkitystä kaavajärjestelmässä ja sen huomioon ottoa esimerkiksi valtion viranomaistoiminnassa.

2 Selvitystyön keskeinen sisältö

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin kannanoton pohjalta ympäristöministeriö käynnisti keväällä 2014 maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn vaihtoehtoja koskevan selvitystyön. Selvityksen työsuunnitelmassa (ympäristöministeriö 14.3.2014) selvitystehtävä määriteltiin seuraavasti:

- Selvitystyön lähtökohdaksi tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen maakuntakaavojen nykymuotoisen vahvistusmenettelyn taustaa ja perusteita. Lisäksi arvioidaan nykymuotoisen vahvistusmenettelyn toimivuutta ja siihen liittyviä näkökohtia.
- Selvitystyössä keskeisenä tehtävänä on tarkastella maakuntakaavojen nykymuotoista vahvistusmenettelyä ja sen kehittämistä sekä sille vaihtoehtoisia menettelyjä.

Työsuunnitelman mukaan tarkastelussa ovat mukana ainakin seuraavat vaihtoehdot:

- Nykymuotoisen vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehitetyssä muodossa.
- Laissa määritelty vahvistusmenettelyn korvaava menettely, jolla valtio voi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä.
- Vahvistusmenettelystä luopuminen sellaisenaan.

Eri vaihtoehtojen tarkastelussa ja vertailussa arvioidaan työsuunnitelman mukaan mm. seuraavia seikkoja:

- Miten alueidenkäytön valtakunnalliset intressit tulisivat varmistetuksi eri vaihtoehtoissa.
- Miten eri vaihtoehdot vaikuttaisivat maakuntakaavoitukseen, sen sisältöön ja keston.
- Miten eri vaihtoehdot vaikuttaisivat maakuntakaavoituksen ohjaukseen.
- Miten eri vaihtoehdot vaikuttaisivat maakuntakaavan asemaan kaavajärjestelmässä.
- Miten eri vaihtoehdot vaikuttaisivat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) ja kaavajärjestelmän muiden osien, esimerkiksi yleiskaavan asemaan ja kehittämistarpeisiin.
- Miten eri vaihtoehdot vaikuttaisivat ympäristöministeriön ja valtioneuvoston toimivaltaan.
- Miten eri vaihtoehdot vaikuttaisivat valtion viranomaisiin.
- Mitä säännösten muutostarpeita eri vaihtoehtoihin mahdollisesti liittyy varsinaisten vahvistusmenettelyä koskevien säännösten lisäksi.
- Minkälaisia resurssivaikutuksia eri vaihtoehtoihin liittyy (YM, ELY-keskukset, maakuntien liitot, tuomioistuinlaitos).

Työsuunnitelman mukaan selvityksessä esitetään eri vaihtoehtojen tarkastelun ja vertailun pohjalta johtopäätös siitä vaihtoehdosta, joka parhaiten täyttää maakunta-kaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt tavoitteet ja tehtävän sekä edistää kaavajärjestelmän toimivuutta.

Varsinainen säännösmuutosten valmistelu ei ole tämän selvityksen tehtävä, vaan se on osa jatkovalmistelua tämän selvityksen pohjalta.

Maakuntakaavan lisäksi myös oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava saatetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Tässä selvityksessä ei arvioida vahvistamis-menettelyä ja sen vaihtoehtoja yhteisen yleiskaavan kannalta, mutta maakuntakaavan vahvistamismenettelyn mahdollinen uudistaminen antaa pohjaa myös yhteistä yleiskaavaa koskevalle vastaavalle ratkaisulle.

3 Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn lähtökohdat

3.1

Maakuntakaava kaavajärjestelmän osana

Maakuntakaava on keskeinen osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavajärjestelmää, johon kuuluvat myös yleiskaava ja asemakaava. Kunnat voivat lisäksi laatia yhteisen yleiskaavan. Alueidenkäytön ohjausjärjestelmään kuuluvat myös valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeinen kaavajärjestelmän uudistamista koskeva tavoite oli eri kaavatasojen välisen tehtäväjaon selkeyttäminen ja kaavojen sisältövaatimusten uudistaminen vastaamaan lain yleisiä tavoitteita ja kunkin kaavamuodon tehtäviä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Maakuntakaavaa laadittaessa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24 ja 28 §). Maakuntakaavoitus on keskeisessä asemassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Maakuntakaavoissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan alueidenkäytön ratkaisuiksi sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Suuri osa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on valtioneuvoston päätöksessä kohdennettu koskemaan nimenomaan maakunnan suunnittelua tai maakuntakaavoitusta. Maakuntakaavan ohjausvaikutusten kautta ne ohjaavat tällöin myös kuntien kaavoitusta ja muuta viranomaistoimintaa.

Maakuntakaavan laativa maakunnan liitto ei itse ole keskeinen kaavaa toteuttava viranomainen. Kaavan toteuttaminen kuuluu pääosin muille tahoille, erityisesti kunnille, valtion viranomaisille ja elinkeinoelämän ja muiden alojen toimijoille. Maakuntakaavan vaikuttavuuden kannalta keskeistä onkin se, miten maakuntakaava ohjaa muuta suunnittelua ja päätöksentekoa.

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi (MRL 32.1 §). Maakuntakaava on ohjeena myös kuntien yhteistä yleiskaavaa laadittaessa. Kuntien yhteinen yleiskaava voidaan kuitenkin perustellusta syystä laatia tästä ohjausvaikutuksesta poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että yhteinen yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja otettava soveltuvien osin huomioon maakuntakaavan sisältövaatimukset (MRL 48 §).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty myös viranomaisten yleisestä velvollisuudesta ottaa maakuntakaava huomioon alueidenkäyttöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Lain mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (MRL 32.2 §).

Monilla maaseutumaisilla alueilla maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava. Näillä alueilla maakuntakaava ohjaa rakentamista laissa säädetyn ehdollisen rakentamisrajoituksen kautta (MRL 33.1 §). Tämä rakentamisrajoitus on lähtökohtaisesti voimassa maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kuitenkin kaavassa annettavalla määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Maakuntakaavan ehdollinen rakentamisrajoitus merkitsee sitä, että lupaa rakentamisen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi maanomistajalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai muu julkisyhteisö, jonka tarkoituksiin alue on katsottava varatuksi, lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (MRL 33.2 §).

Maakuntakaavan laatii ja hyväksyy maakunnan liitto. Ympäristöministeriö edistää, ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta (MRL 17 §). Hyväksytty maakuntakaava on saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi (MRL 31 §). Vahvistusmenettelyn taustaa ja vahvistusviranomaisen toimivaltaa käsitellään tarkemmin luvuissa 3.2 ja 3.3.

Maakuntien liittojen maakuntakaavoitukseen käyttämiä voimavaroja on selvitetty maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvässä voimavarakyselyssä 2012. Kysely kohdistettiin liittojen kaavoituksesta vastaaville henkilöille. Kyselyyn saatiin vastaus yhteensä 15 maakunnan liitolta, kolme liittoa jätti vastaamatta. Vastanneet liitot arvioivat, että maakuntakaavoituksen tehtäviin käytettiin liitoissa yhteensä noin 76 henkilötyövuotta. Vaihteluväli liitoittain oli kahdesta kymmeneen henkilötyövuotta. Maakuntakaavoituksessa toimivien suunnittelijoiden määrä oli viimeisen viiden vuoden aikana säilynyt samana 9 liitossa, lisääntynyt 2 liitossa ja vähentynyt 4 liitossa. Nettomuutos oli kokonaisuutena 6 henkilöä vähennystä.

Maakuntakaavoitukseen liittyviin tehtäviin käytettiin ympäristöministeriössä vuonna 2013 noin 5 henkilötyövuotta ja maakuntakaavoitukseen liittyvään viranomaisyhteistyöhön ELY-keskuksissa yhteensä noin 2 henkilötyövuotta.

3.2

Vahvistusmenettelyn taustaa

Kaavojen hyväksymispäätöksen alistaminen valtion viranomaisen vahvistettavaksi oli maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneen rakennuslain (370/1958) voimassa ollessa keskeinen kaavoitusta koskevan kunnallisen ja seudullisen päätösvallan käyttöön kohdistuvan valtion valvonnan muoto. Vastaavat säännökset kunnallisen viranomaisen päätöksen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi koskivat myös monia muiden hallinnonalojen päätöksiä.

Rakennuslain mukaan seutukaavat oli alistettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Seutukaavojen vahvistamistoimivalta kuului ympäristöministeriön sijasta valtioneuvostolle, jos jokin ministeriö ympäristöministeriön kannasta poiketen vastusti oleellisilta osiltaan seutukaavan vahvistamista. Seutukaavan laatiminen käynnistyi ministeriön seutukaavaliitolle antamalla määräyksellä kaavan laatimisesta. Tällöin ministeriö myös määräsi niistä erityisistä tarkoituseristä, joihin seutukaavan laatimisella pyritään. Näitä seutukaavan laatimisen erityisiä tarkoituseriä voidaan

pitää ministeriön kannanottoina kyseisen seutukaavan laatimiseen liittyvistä valtakunnallisista näkökohdista aikana, jolloin valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ei vielä ollut laissa säädetty.

Yleiskaavat oli rakennuslain mukaan alistettava valtion viranomaisen vahvistettaviksi, jos niille haluttiin saada yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja rakentamista koskevia oikeusvaikutuksia. Alunperin myös asema-, rakennus- ja rantakaavat oli alistettava valtion viranomaisen vahvistettaviksi. Näiden kaavojen alistamisvelvollisuutta kuitenkin vähitellen kevennettiin 1970-luvulta alkaen.

Maankäyttö- ja rakennuslailla valtion valvontaa kuntien kaavoitukseen kevennettiin ja yleis- ja asemakaavojen vahvistamismenettely poistettiin. Valtion ohjausta ja valvontaa painotettiin ennako-ohjaukseen ja asiantuntija-avun antamiseen kunnille. Maakuntakaavoissa vahvistusmenettely kuitenkin säilytettiin.

Lain säätämistä koskevan hallituksen esityksen mukaan valtion valvonta keskittyy ensisijaisesti huolehtimaan valtakunnallisesti tärkeiden tavoitteiden huomioon ottamisesta maakunta- ja kuntatason suunnittelussa. Hallituksen esityksessä myös todettiin, että kuntien kaavoituksen valvonnan keventäminen korostaa entisestään kunnan vastuuta ympäristöstään, alueiden käytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta.

Uusina ohjausvälineinä maankäyttö- ja rakennuslaissa otettiin käyttöön kaavojen laadintaan liittyvät viranomaisneuvottelut ja kuntien kanssa vuosittain käytävät kehittämiskeskustelut.

Kuntatason kaavojen vahvistamismenettelyn poistuessa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettiin alueellisille ympäristökeskuksille (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, ELY-keskus) oikeus tehdä kunnalle yleis- ja asemakaavan hyväksymispäätöstä koskeva oikaisukehotus, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia kunnassa uudelleen päätettäväksi (MRL 195 §). Oikaisukehotuksen johdosta kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös. Uudessa päätöksessä kunnanvaltuusto voi joko pysyttää kunnan tekemän aikaisemman päätöksen tai muuttaa sitä. Jollei kunta tee uutta päätöstä kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös katsotaan rauenneeksi. ELY-keskuksilla ja muilla valtion viranomaisilla on myös valitusoikeus yleis- ja asemakaavan hyväksymispäätöksistä toimialaansa kuuluvissa asioissa (MRL 191 §). Vahvistamismenettelyn poistuessa yleis- ja asemakaavoista valitukset näiden kaavojen hyväksymispäätöksistä siirrettiin ratkaistaviksi hallinto-oikeuksissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevissa selvityksissä ja arvioinneissa ei ole tullut esiin sellaisia merkittäviä ongelmia, joiden olisi katsottava johtuvan yleis- ja asemakaavoituksen vahvistusmenettelyn poistamisesta. Pääosa yleiskaavoista on maankäyttö- ja rakennuslain aikana laadittu oikeusvaikutteisina, kun aikaisemman rakennuslain aikana valtaosa yleiskaavoista laadittiin oikeusvaikutuksettomina.

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 ja 22 §:n mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita (*valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*). Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla pyritään hallituksen esityksen mukaan edistämään maankäyttö- ja rakennuslain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden on myös turvattava Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano ja parannettava mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Tavoitteilla turvataan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöraatkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen. (HE 101/1998, 22 §:n perustelut).

Maakuntakaavoilla on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan keskeinen asema valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisessa sekä niiden yksilöinnissä ja konkretisoinnissa alueiden käytön maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi.

Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn tarpeellisuutta perusteltiin hallituksen esityksessä erityisesti sillä, että maakuntakaava on keskeinen kaavamuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden välittämiseksi muuhun suunnitteluun (HE 101/1998, 31 §:n perustelut).

Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen ja muu lainsäädäntökehitys ovat merkinneet maakuntakaavoituksen ja muun kaavoituksen merkityksen lisääntymistä myös muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa. Maakuntakaavoituksen näkökulmasta keskeisiä ovat erityisesti maantielaki (503/2005) ja ratalaki (110/2007), joissa on säädetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavan ja muun kaavoituksen huomioon ottamisesta maanteiden ja ratojen suunnittelussa.

Maakuntakaavan merkitystä korostaa se, että maankäyttö- ja rakennuslaissa maakuntakaavan ohjausvaikutusta täydennettiin aikaisempaa aktiivisempaa kaavan huomioon ottamista ja sen toteuttamisen edistämistä koskevalla säännöksellä. Aikaisemman seutukaavaa koskevan säännöksen mukaan viranomaisten oli katsottava, ettei niiden toimenpiteillä vaikeuteta seutukaavan toteuttamista. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (MRL 32 §). Tällä säännöksellä pyrittiin hallituksen esityksen mukaan korostamaan maakuntakaavaan sisältyviä maakunnan olojen kehittämiseen liittyviä näkökohtia.

3.3

Vahvistusviranomaisen toimivalta

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaan ympäristöministeriön on jätettävä vahvistettavaksi saatettu maakuntakaava kokonaan tai osittain vahvistamatta, jollei kaava täytä 28 §:ssä säädettyjä sisältövaatimuksia tai jos päätös muutoin on lainvastainen. Muussa tapauksessa päätös on vahvistettava. Vahvistusmenettelyssä on siis kysymys päätöksen sisällön ja menettelyn lainmukaisuuden tutkimisesta ja valvonnasta.

Vahvistusviranomaisen toimivaltaa muutettiin maakuntakaavojen vahvistusmenettelyssä seutukaavoituksen aikaiseen menettelyyn verrattuna siten, että ympäristöministeriö ei voi jättää maakuntakaavaa vahvistamatta tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Hallituksen esityksessä kuitenkin katsottiin, että tämän muutoksen käytännön merkitys on vähäinen, koska maakuntakaavan keskeiset arviointiperusteet sisältyvät lain 28 §:n mukaisiin sisältövaatimuksiin. Aikaisemman rakennuslain mukaiset seutukaavan sisältövaatimukset olivat huomattavasti niukemmat.

Ympäristöministeriön tulee vahvistusmenettelyssä hankkia maakuntakaavasta lausunto niiltä muilta ministeriöiltä, joita asia koskee. Keskeisiä ministeriöitä lausuntomenettelyn kannalta ovat erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaan ympäristöministeriön tulee siirtää maakuntakaavan vahvistamista koskeva asia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos ministeriöiden kannat ovat oleellisilta osin eriävät. Tämä tulee sovellettavaksi silloin, jos ympäristöministeriö katsoo, että kaava tulisi vahvistaa, mutta jokin muu ministeriö oleellisilta osin vastustaa kaavan vahvistamista. Tältä osin säännös vastaa aikaisempaa seutukaavan vahvistusmenettelyä koskenutta säännöstä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan asia tulee siirtää valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi myös silloin, jos ympäristöministeriö katsoo, että kaava tulisi jättää

vahvistamatta sellaiselta oleelliselta osalta, jonka vahvistamista jokin muu ministeriö edellyttää. Tältä osin säännös merkitsi muutosta aikaisempaan verrattuna.

Ympäristöministeriö voi puuttua kunnan ja maakunnan liiton kaavoitusvallan käyttöön myös maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n mukaisella määräyksellä suunnitteluvuorituksen toteuttamiseksi ja 178 §:n mukaisella määräyksellä valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi. Määräys suunnitteluvuorituksen toteuttamiseksi voidaan maakunnan liitolle antaa, jollei liitto huolehdi laissa edellytetyllä tavalla maakuntakaavan laatimisesta tai kaavan pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Jos edellytysten luominen tietyllä alueiden käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua, ympäristöministeriö voi 178 §:n nojalla antaa maakunnan liitolle tähän liittyviä alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä. Kunnille ympäristöministeriö voi antaa vastaavia yleiskaavoitusta tai asemakaavoitusta koskevia määräyksiä. Maakuntakaavoituksen osalta ei 177 §:n eikä 178 §:n säännöstä ole maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana kertaakaan sovellettu.

Maakuntakaavan lisäksi myös oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava saatetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Yhteisen yleiskaavan vahvistamiseen sovelletaan, mitä 31 §:ssä säädetään maakuntakaavan vahvistamisesta. Hallituksen esityksessä yhteisen yleiskaavan vahvistamismenettely katsottiin tarpeelliseksi, koska yhteinen yleiskaava voidaan laatia ja hyväksyä maakuntakaavan normaalista ohjausvaikutuksesta poiketen. Tällöin hallituksen esityksen mukaan on perusteltua, että poikkeamisen vaikutukset arvioidaan ja käsitellään saman menettelyn mukaisesti kuin maakuntakaavakin (HE 101/1998, 47 §:n perustelut).

4 Arvioita maakuntakaavoituksen ja maakuntakaavojen vahvistamisen menettelyn toimivuudesta

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin kannanottoja

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa 2013 on todettu kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta olevan tärkeää, että kullakin kaavatasolla huolehditaan sille kuuluvista tehtävistä ja kaavat pidetään ajan tasalla. Erityisesti todettiin tärkeäksi, että yleispiirteiset kaavat ovat riittävän strategisia eli ne osoittavat suuntaa, mutta niissä ei pyritä ratkaisemaan asioita liian pitkälle. Arvioinnissa on suunnittelujärjestelmän toimivuuden osalta korostettu erityisesti kaupunkiseutukokonaisuuksiin liittyvää alueidenkäytön suunnittelua sekä maapolitiikkaan ja tonttimaan saatavuuteen liittyviä kysymyksiä. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuus sekä asuntotarjonnan riittävyys on nähty lain keskeisten tavoitteiden kannalta oleellisiksi kysymyksiksi.

Toimivuusarvioinnissa katsottiin, että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä on lähtökohdiltaan edelleen toimiva.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat arvioinnin mukaan pääosin toimineet laissa tarkoitetulla tavalla. Valtakunnallisten tavoitteiden tarkoituksen on todettu kuitenkin toteutuvan vain siinä tilanteessa, että kaavoitus toimii asianmukaisesti. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta arvioinnissa on kiinnitetty huomiota erityisesti maakuntakaavojen ohjaavuuteen ja tarpeellisten yleiskaavojen laatimiseen.

Maakuntakaavoituksen toimivuutta koskevia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin muita keskeisiä päätelmiä olivat seuraavat:

- Maakuntakaavojen laatiminen on ollut aktiivista ja maakuntakaavoitus on alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden näkökulmasta pääosin täyttänyt sille laissa asetetun tehtävän.
- Maakuntakaavoituksen tärkeimpien kehittämistarpeiden on nähty liittyvän maakuntakaavoituksen ohjaustehtävän selkeyttämiseen ja tehostamiseen ylikunnallisia alueidenkäytön yhteensovittamiskysymyksiä käsittelevänä kaavamuotona.
- Maakuntakaavoitus on painottunut viime vuosina vaihekaavoitukseen. Maakuntakaavojen kattava uudistaminen on lähivuosina tarpeen useimmissa maakunnissa.
- Varsinkaan kaupunkiseuduilla maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkin ylikunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä.
- Maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen työnjako ei ole selkeä. Maakuntakaavoissa on käsitelty usein myös sellaisia kysymyksiä, jotka on tarkoitettu ratkaistavaksi kuntatasolla. Maakuntakaavojen tehtävää kaavajärjestelmässä ja suhdetta yleiskaavoitukseen tulisi selkeyttää.
- Maakuntakaavojen tosiasiallisesta ohjausvaikutuksesta kuntien kaavoitukseen ja muuhun viranomaistoimintaan ei ole olemassa riittävän systemaattisesti kerättyä tietoa. Tämän vuoksi asiaa tulisi selvittää.

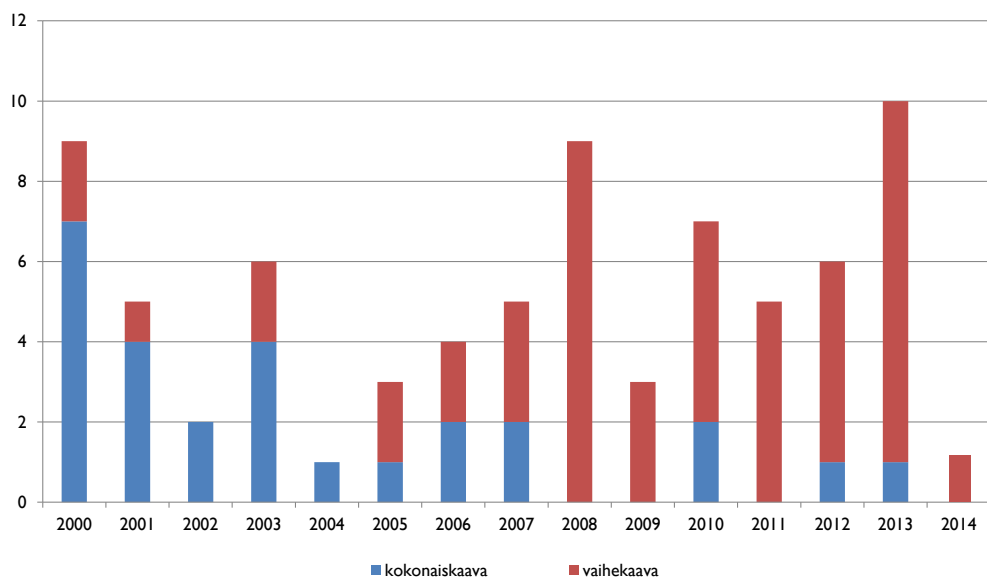
- Viranomaisyhteistyötä on tarpeen kehittää ja eri toimijoiden rooleja selkeyttää. Tähän liittyy lainsäädännön tarkistustarpeita, mutta paljolti kysymys on myös toimintatapojen ja yhteistyökulttuurin kehittamisestä.
- Maakuntakaavoituksen ohjauksen toimivuutta on tarpeen parantaa. Ympäristöministeriön ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä ohjauksessa on kehitettävä.
- Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädettyjen viranomaisneuvottelujen ajankohtien muutostarpeet on selvitettävä.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin loppuraportissa todettiin, että tarve maakuntakaavojen vahvistamiseen valtion viranomaisen toimesta on aika ajoin saatettu kyseenalaiseksi. Yhtenä perusteena on esitetty kaavaprosessin pitkittyminen vahvistusmenettelyn takia. Raportissa todettiin edelleen, että asiaa tältä kannalta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että 80 % maakuntakaavoista on ollut valituksen alaisia. Näin ollen vaikka maakuntakaavojen erillisestä vahvistamisesta luovuttaisiin, todennäköisesti selvä enemmistö kaavoista joutuisi vastaisuudessaakin muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi.

Arvioinnin loppuraportissa todettiin myös, että Suomen Kuntaliitto teki vuonna 2012 maakuntien liittoihin kyselyn, jossa selvitettiin myös käsityksiä maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä. Kyselyyn vastanneista liittojen maakuntakaavoituksesta vastaavista noin 80 % oli sitä mieltä, että vahvistusmenettelystä ei tule luopua. Vahvistusmenettelyn säilyttämistä kannattavien keskuudessa nykymenettelyssä nähtiin kuitenkin kehittämisen tarvetta. Kehitettävää nähtiin erityisesti kaavojen valmisteluvaiheen viranomaisyhteistyössä. Aika usein oli myös koettu, että kaavan vahvistamatta jättäminen on tullut liitoille yllätyksenä.

Seurantatietoja maakuntakaavoituksesta

Aloitettujen maakuntakaavoitusprosessien lukumäärä on vuosittain vaihdellut huomattavasti. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeisinä vuosina maakuntakaavoitus painottui kokonaismaakuntakaavojen laatimiseen, mutta vuodesta 2008 alkaen aloitetut kaavahankkeet ovat painottuneet vaihekaaviin.

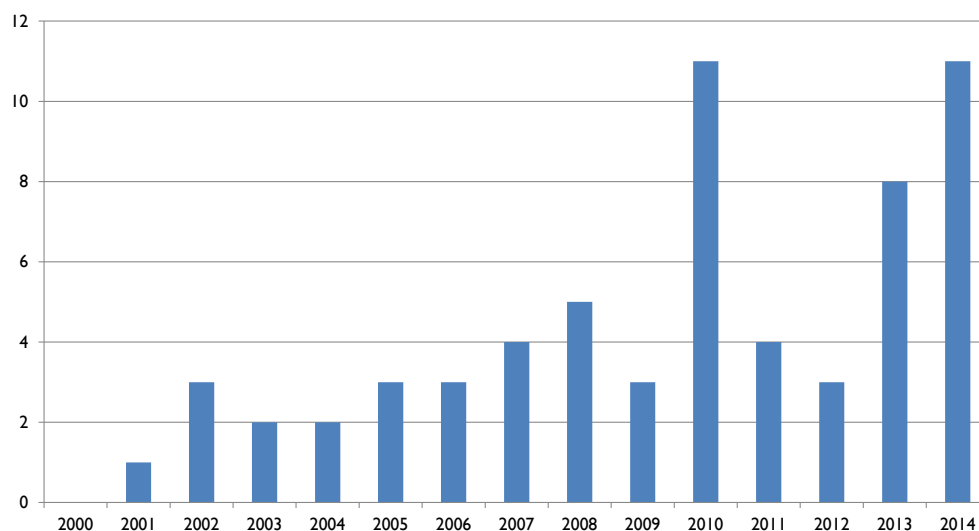


Kaavio 1: Maakuntakaavaprosessien lukumäärä vuosina 2000–2014 aloitusvuoden mukaan (aloitusvaiheen viranomaisneuvottelu)

Maakuntakaavojen vahvistuspäätöksistä ja valituksista

Maakäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana on vuoden 2014 loppuun mennessä ratkaistu yhteensä 63 maakuntakaavan vahvistusasia. Näistä kuusi on ratkaistu valtioneuvoston yleisistunnossa (vuosina 2006, 2007 ja 2009).

Vahvistuspäätösten lukumäärä vuosina 2000–2014 ilmenee kaaviosta 2.



Kaavio 2: Maakuntakaavojen vahvistuspäätösten lukumäärä vuosina 2000–2014.

Vahvistusmenettelyssä kaavoista on vahvistettu kokonaan 21 ja jätetty osittain vahvistamatta 42. Yhtään maakuntakaavaa ei ole jätetty kokonaan vahvistamatta. Osittain vahvistamatta jätettyjä maakuntakaavoja on siten ollut 2/3 kaikista vahvistusmenettelyssä ratkaistuista maakuntakaavoista. Vahvistamatta jättäminen on kohdistunut tiettyihin yksittäisiin aluevarauksiin taikka kaavamerkintöihin tai -määräyksiin.

Vahvistamatta jättämiset olivat kaavakohtaisesti tarkasteltuina kohdistuneet eri aluevarauksiin seuraavasti:

• liikenne	22 ¹
• yhdyskuntarakenne, ml. kauppa	19
• luonnonvarojen hyödyntäminen (turvevarat, kiviainekset, tuulivoima, vesihuolto)	17
• luonnonarvojen vaaliminen	7
• virkistys ja retkeily	3
• matkailupalvelut	2
• kulttuuriympäristön vaaliminen	2
• muut merkinnät ja määräykset	8

Yleisimmin vahvistamatta jättäminen on kohdistunut liikennettä, yhdyskuntarakennetta, kauppaa sekä luonnonvarojen hyödyntämistä kuten turpeen tai kiviainesten ottoa tai tuulivoimaloiden sijoittamista koskeviin aluevarauksiin taikka kaavamerkintöihin tai -määräyksiin.

¹ Luvut osoittavat, kuinka monessa maakuntakaavan vahvistuspäätöksessä on jätetty vahvistamatta kyseiseen asiaryhmään kuuluvia aluevarauksia, merkintöjä tai määräyksiä. Luvut perustuvat 18.5.2013 mennessä tehtyjen päätösten osalta maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin raportin tietoihin ja sen jälkeen tehtyjen päätösten osalta ympäristöministeriöstä tätä selvitystä varten saatuihin seurantatietoihin.

Vahvistamatta jätetyistä liikenteen aluevarauksista suuri osa on kohdistunut maanteiden merkittävää parantamista tai tieluokkien korottamista koskeviin ratkaisuihin. Näiden osalta vahvistamatta jättäminen on yleensä perustunut liikenneviranomaisen lausuntoon, jossa kaavan vahvistamista tältä osin on vastustettu. Erityisesti liikenteen mutta myös kaupan aluevarausten osalta kaavan jättäminen vahvistamatta on usein koskenut aluetta, johon ei ole kohdistunut valitusta.

Seuraavassa esitetään lukumäärätietoja maakuntakaavojen vahvistusmenettelyssä vuosina 2000–2014 ratkaistuista valituksista:

• Kaavojen vahvistuspäätöksiä	63
• Valituskaavoja	51
• Valituksia ratkaistu	486
• Jatkovalituksia KHO:een ²	182
• Päätöksiä, joista tehty jatkovalitus	44
• Jatkovalituksista liittojen tekemiä	16
• Jatkovalituksista kuntien tekemiä	40
• Päätöksiä, joista kunta tehnyt jatkovalituksen	17

Yhteenvedona maakuntakaavavalituksista voidaan todeta seuraavaa:

- Vahvistetuista maakuntakaavoista n. 80 % on ollut valituskaavoja.
- Vahvistetuissa kaavoissa on ollut 12 kaavaa, joihin ei ole liittynyt yhtään valitusta.
- Valituskaavaa kohti on ollut keskimäärin lähes 10 valitusta.
- Yksityishenkilöt ja yhdistykset ovat olleet suurimmat valittajaryhmät.
- Maakuntakaavapäätöksistä, joihin on liittynyt valitus, noin 85 % on saatettu KHO:n ratkaistavaksi.

Korkein hallinto-oikeus on 31.12.2014 mennessä ratkaissut yhteensä 36 eri maakuntakaavaa koskevat valitukset. Näistä 30 tapauksessa vahvistusviranomaisen päätös on pysytetty. Viidessä tapauksessa vahvistusviranomaisen päätös on joltakin osin kumottu. Osittain kumotuista vahvistuspäätöksistä yksi oli valtioneuvoston yleisistunnon ja neljä ympäristöministeriön päätöksiä. Yhdessä tapauksessa myöhässä ollut valitus oli jätetty tutkimatta. Ympäristöministeriön ja KHO:n linjaukset ovat olleet varsin yhteneväiset ja ministeriön päätökset ovat hyvin pysyneet KHO:ssa.

Esimerkkejä vahvistuspäätöksistä

Seuraavassa esitetään eräitä esimerkkejä ympäristöministeriön vahvistuspäätöksistä. Päätökset on tässä ryhmitelty seuraavasti:

- päätökset, joissa kaava on vahvistettu kokonaan ja valitukset hylätty,
- päätökset, joissa vahvistamatta jättämiseen on ainakin joiltakin osin liittynyt hyväksytty valitus ja
- päätökset, joissa vahvistamatta jättämiseen ei ole liittynyt valitusta.

Tarkastelu perustuu lainsäädäntöneuvos Marja Mäntysen ympäristöministeriössä laatimaan muistioon (12.6.2014).

² Lukumäärätiedot jatkovalituksista perustuvat ympäristöministeriön käytettävissä 15.12.2014 olleeseen tietoon.

Esimerkkejä vahvistuspäätöksistä, joissa kaava on vahvistettu kokonaan ja valitukset on hylätty

- Keski-Suomen 1. vaihemaakuntakaava 16.12.2009, 20 valitusta (yksityishenkilöitä, 7 yhdistystä ja yhteisöä sekä kunta).
- Rovaniemen maakuntakaava 26.5.2010, 5 valitusta (maakuntamuseo ja yksityishenkilöitä).
- Uudenmaan 1. vaihemaakuntakaava 22.6.2010, 17 valitusta (6 järjestöä, 2 yhtiötä ja yksityishenkilöitä).
- Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaava 26.8.2010, 2 valitusta (yhdistys 84 asiakumppanin kanssa, toisessa valituksessa kaksi yhdistystä).
- Salo-Lohja radan vaihemaakuntakaava 4.12.2012, 6 valitusta (yksityishenkilöitä, 1 kansalaisliikkeen nimissä tehty).
- Uudenmaan 3. vaihemaakuntakaava 14.12.2012, 2 valitusta.
- Pirkanmaan 2. vaihemaakuntakaava 25.11.2013, 4 valitusta (järjestö ja yksityishenkilöitä).

Esimerkkejä vahvistuspäätöksistä, joissa vahvistamatta jättämiseen on ainakin joiltakin osin liittynyt kokonaan tai osittain hyväksytty valitus

- Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava 17.2.2005, 9 valitusta, turvetuotantoalueita jätetty sekä vahvistamatta ja hyväksytty valitukset osittain (3, järjestöjä) että vahvistettu ja hylätty valitukset osittain (3, järjestöjä ja yksityishenkilöitä sekä kunta).
- Pirkanmaan maakuntakaava 29.3.2007, 52 valitusta, teknisen huollon alueen kehittämisperiaatemerkinä jätetty vahvistamatta ja hyväksytty valitukset (17, pääosin yksityishenkilöitä, yhtiö ja järjestöjä ym.), km -merkintöjä jätetty vahvistamatta, se -alueille osoitetut A -merkinnät jätetty vahvistamatta, turpeenottoalueita jätetty vahvistamatta kokonaan tai osittain ja hyväksytty valitukset osittain (2 valitusta, järjestö ja yksityishenkilö).
- Kymenlaakson maakuntakaava 28.5.2008, 4 valitusta, vesiliikenteen yhteystarvemerkinä (Kymijoen kanava) jätetty vahvistamatta ja valitus hyväksytty (1, järjestö), em. merkintään liittyvä toinen valitus hylätty tältä osin (1, yksityishenkilö).
- Turunmaan maakuntakaava 20.3.2013, 6 valitusta, tv -merkintä jätetty vahvistamatta, uuden kauppamerenkulun väylän merkintä jätetty vahvistamatta ja hyväksytty valitus (1, yksityishenkilö) ja suunnittelumääräyksiin sisältyvät kuntakaavoitukseen liittyvät inventointivelvollisuudet jätetty vahvistamatta.
- Kanta-Hämeen 1. vaihemaakuntakaava 2.4.2014, 15 valitusta, lentoliikenteen alue melualueineen sekä lentoliikenteen alueeseen liittyvä TP -alue jätetty vahvistamatta ja valitus hyväksytty tutkitulta osaltaan (1, järjestö), C -alue jätetty vahvistamatta, seutukeskuksen palveluvyöhyke (C-v km), KM -merkintä ja km -merkintöjä jätetty vahvistamatta.

Esimerkkejä vahvistuspäätöksistä, joissa vahvistamatta jättämiseen ei ole liittynyt valitusta

- Pohjois-Lapin maakuntakaava 27.12.2007, moottorikelkkailureitti ja osa poronhoidon ja muiden luontaiselinkeinojen toiminta- ja kehittämisedellytyksiä koskevasta suunnittelumääräyksestä jätetty vahvistamatta.
- Keski-Suomen maakuntakaava 14.4.2009, 2 valitusta, turvetuotantovyöhykkeitä, km -merkintöjä ja merkittävästi parannettavaa tietä tarkoittavia merkintöjä jätetty vahvistamatta.
- Kymenlaakson maakuntakaava, maaseutu ja luonto 14.12.2010, 27 valitusta, km -merkintä jätetty vahvistamatta.
- Satakunnan maakuntakaava 30.11.2011, 30 valitusta, km -merkintöjä, eritasoliittymän merkintä ja turvetuotantoalueen osa jätetty vahvistamatta.
- Pohjois-Savon maakuntakaava 7.12.2011, 6 valitusta, C -merkintä, MA -merkintä ja runkotiemerkintä jätetty vahvistamatta.
- Pohjanmaan 1. vaihemaakuntakaava 4.10.2013, km -merkintöjä jätetty vahvistamatta.
- Pohjois-Karjalan maakuntakaavan 3. vaihe 5.3.2014, 1 valitus, rm -merkinnän suunnittelumääräyksen osa jätetty vahvistamatta.

Vahvistusmenettelyn merkityksestä

Maakuntakaavojen vahvistusmenettely on merkittävästi vaikuttanut maakuntakaavojen sisältöön. Vahvistuspäätöksistä 2/3 on ollut sellaisia, joissa kaava on joltakin osin jätetty vahvistamatta. Vahvistamatta jättämiset ovat painottuneet erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista koskeviin kysymyksiin. Toisaalta vahvistamatta jättäminen on saattanut perustua hyväksytyyn valitukseen.

Ministeriön vahvistuspäätöksistä ilmenevät kannanotot ja linjaukset ohjaavat maakuntakaavoitusta myös välillisesti siten, että liitot pyrkivät omassa työssään ottamaan niitä huomioon. Ministeriö on toisinaan liittänyt vahvistuspäätökseen myös jatko-suunnittelua koskevia ohjeita. Ministeriön kannanottojen välillistä ohjausvaikutusta on lisännyt se, että ministeriön ja KHO:n linjaukset ovat olleet varsin yhteneväisiä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä maakunta- ja yleiskaavoitusta koskevissa KHO:n ratkaisuissa on selvitetty vuonna 2013 julkaistussa selvityksessä (Heinilä-Wähä: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013).

Selvityksen mukaan pääosassa maakuntakaavoja koskevia KHO:n ratkaisuja on valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita käsitelty. Selvityksen aineisto sisälsi 17 sellaista maakuntakaavaratkaisua, joihin valtioneuvoston päätöstä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tuli soveltaa. Näistä 14 oli sellaisia, joissa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita oli KHO:n päätöksessä käsitelty. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat siis olleet maakuntakaavoja koskevissa valituksissa ainakin yhtenä valitusperusteena varsin säännönmukaisesti. Selvityksessä on todettu, että maakuntakaavojen vahvistusmenettely on tärkeä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla oli selvityksen mukaan merkittävä vaikutus sekä maakuntakaavojen sisältöä koskevassa KHO:n ratkaisukäytännössä että myös kaavaa varten laadittavien selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyden arvioinnin osalta. Selvityksen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden täsmällinen ja konkreettisesti muotoiltu sisältö edistää tavoitteiden tehokkaampaa toteutumista kaavoituksessa ja kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa verrattuna sisällöltään hyvin yleisluonteisiin tavoitteisiin.

Viranomaisohjauksen ja vahvistusmenettelyn voidaan arvioida parantaneen erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista maakuntakaavoissa. Vahvistusmenettelyssä toteutuva viranomaisvalvonta on myös osaltaan edistänyt maakuntakaavojen yhteensovittamista eri maakuntien välillä ja erityisesti maakuntien raja-alueilla. Vahvistusmenettely on näin vaikuttanut lain soveltamisen yhdenmukaisuuteen ja päätöksenteon yhdenvertaisuuteen maan eri alueiden kesken.

Maakuntakaavoitusprosessin ja vahvistuskäsittelyn kesto

Seuraava taulukko kuvaa maakuntakaavoitusprosessin ja sen eri vaiheiden kestoja vuosina 2000–2013. Taulukossa ovat mukana 1.9.2013 mennessä päättyneet kaavaprozessit.

Kaavatyyppi	Laatiminen mediaani	Vahvistaminen mediaani	KHO käsittely mediaani	Kokonaiskesto mediaani
2000–2005 käynnistyneet maakuntakaavat	3v. 8kk	..	..	6v. 2kk
2006–2011 käynnistyneet maakuntakaavat	2v. 7kk	..	..	4v. 2kk
Kaavan vahvistuskäsittely aloitettu 2000–2006	..	1v. 6kk	..	..
Kaavan vahvistuskäsittely aloitettu 2007 tai sen jälkeen	..	1v. 3kk	..	..
Maakunnan kokonaiskaavat	3v. 11kk	1v. 8kk	1v.	6v. 9kk
Maakunnan osa-alueen kokonaiskaavat	3v. 1kk	1v. 6kk	1v. 7kk	5v. 7kk
Maakunnan vaihekaavat	2v. 9kk	1v. 4kk	1v. 2kk	4v. 6kk
Osa-alueittaiset vaihekaavat ja hankekaavat	1v. 6kk	0v. 8kk	1v. 5kk	3v. 3kk
Kaikki maakuntakaavat	3v.	1v. 4kk	1v. 4kk	5v. 10kk

Taulukko 1: Maakuntakaavaprozessien kesto 2000–2013 (lähde: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Suomen ympäristö 1/2014).

Maakuntakaavojen vahvistus- ja valituskäsittelyn keston mediaani ympäristöministeriössä vuosina 2000–2013 oli 16 kuukautta. Vuonna 2010 keskimääräinen aika oli noin 11,5 kuukautta (11 kaavaa) ja vuosina 2011–2012 noin 13 kuukautta (7 kaavaa). Maakuntakaavojen valituskäsittelyn keston mediaani korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vuosina 2000 – 2013 ollut 16 kuukautta eli sama kuin vahvistus- ja valituskäsittelyn keston mediaani ympäristöministeriössä. Vertailutietona voidaan todeta, että yleiskaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa v. 2012 oli 13 kuukautta ja asemakaavavalitusten 10 kuukautta. (lähde: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Suomen ympäristö 1/2014)).

Kaavan laajuus ja sisältö sekä valitusten määrä ja laajuus vaikuttavat merkittävästi vahvistuskäsittelyn vaatimaan aikaan. Vahvistuskäsittelyn kesto onkin kaavakohtaisesti vaihdellut huomattavasti.

Vahvistuskäsittelyn kesto ympäristöministeriössä vuosina 2010–2014 ratkaistuissa vahvistuspäätöksissä on jakautunut seuraavasti:

- Alle 6 kuukautta 5 päätöstä
- 6-12 kuukautta 9
- 12-18 kuukautta 11
- 18-24 kuukautta 6
- yli 24 kuukautta 6

Valitukset koskevat usein laaja-alaisia ja periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä myös sellaisissa tilanteissa, joissa vakiintunutta oikeuskäytäntöä ei vielä ole. Tällaisia ovat viime vuosina olleet esimerkiksi tuulivoimaloiden ja turvetuotannon sijoittumisen oikeudellisia edellytyksiä koskevat asiat.

Ympäristöministeriössä on vahvistuskäsittelyn sujuvuuden kannalta koettu toisinaan ongelmaksi se, että liiton vahvistuskäsittelyyn lähettämä aineisto on saattanut olla puutteellista. Aineistosta on saattanut puuttua kaavan tai valitusten käsittelyn kannalta olennaista tietoa. Toisaalta aineisto voi sisältää vahvistuskäsittelyn kannalta toisarvoista tietoa, mikä vaikeuttaa olennaisten asioiden löytymistä. Aineiston puutteellisuus on usein johtanut siihen, että ministeriö on joutunut pyytämään maakunnan liitolta lisätietoja. Tämä on luonnollisesti viivytännyt asian käsittelyä.

Kaavaprosessin kokonaiskestoon on eräissä tapauksissa vaikuttanut myös se, että maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä on saattanut kulua muutamia kuukausia (3-4 kuukautta) ennen kuin kaava on toimitettu ympäristöministeriöön vahvistuskäsittelyyn.

Kokemuksia viranomaisyhteistyön toimivuudesta maakuntakaavoituksessa

Vahvistusmenettelyn toimivuuteen vaikuttaa olennaisesti se, kuinka hyvin viranomaisten yhteistyö ja muu vuorovaikutus eri osallistajien kesken on sujunut kaavoitusprosessin kuluessa. Kokemuksia viranomaisyhteistyön toimivuudesta on selvitetty maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa 2013 ja siihen liittyneissä kyselyissä sekä tämän selvityksen yhteydessä järjestetyissä esittely-, kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvässä Kuntaliiton maakuntien liittojen kaavoituksesta vastaaville vuonna 2012 tekemässä kyselyssä selvitettiin mm. kokemuksia viranomaisneuvottelujen sujumisesta ja tuloksellisuudesta.

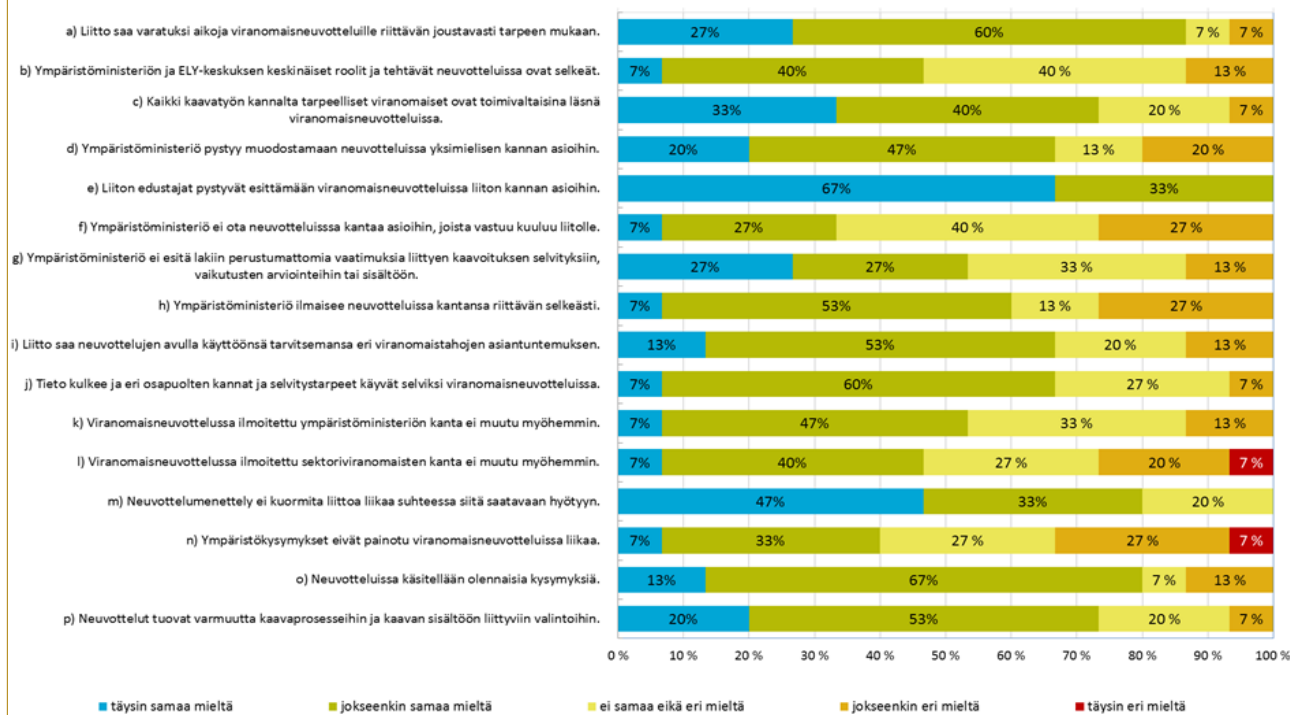
Maakuntien liittojen kaavoituksesta vastaavien näkemystä viranomaisneuvottelujen hyödyllisyydestä voidaan kokonaisuutena pitää melko myönteisenä. Kyselyssä 80 % vastaajista katsoi, että neuvottelumenettely ei kuormita liittoa liikaa suhteessa siitä saatavaan hyötyyn.

Eri viranomaisten roolin viranomaisneuvotteluissa koetaan olevan jossakin määrin epäselvä. Maakuntien liittojen kaavoituksesta vastaavista vain 47 % katsoi, että ympäristöministeriön ja ELY-keskusten rooli viranomaisneuvotteluissa on selkeä. Vastaajista 40 % näytti olevan epätietoisia roolien selkeydestä.

Vastaajien niukka enemmistö katsoi, että ympäristöministeriö ei esitä viranomaisneuvotteluissa lakiin perustumattomia vaatimuksia.

Kyselyn tulosten mukaan 60 % vastaajista katsoi, että ympäristöministeriö ilmaisee viranomaisneuvottelussa kantansa riittävän selkeästi. Vastaajista 27 % oli ainakin jonkin verran eri mieltä asiasta. Tämän selvityksen yhteydessä maakuntien liittojen taholta on tuotu jonkin verran esille kokemuksia siitä, että ympäristöministeriön ohjaus kaavan laatimisvaiheessa on saattanut olla varovaista eikä viranomaisneuvottelussa aina ole saatu riittävän selkeitä kannanottoja esimerkiksi selvitysten riittävyyteen tai muuhun lain soveltamiskysymykseen.

**Viranomaisneuvotteluiden sujuminen ja tuloksellisuus:
(Maakuntien liitot)**



Taulukko 2: Maakuntien liittojen näkemykset viranomaisneuvottelujen sujumisesta ja tuloksellisuudesta (Laine 2012).

Kuntaliiton kyselyssä vastaajien niukka enemmistö katsoi, että viranomaisneuvotteluissa ilmoitettu ympäristöministeriön kanta ei muutu myöhemmin. Hieman alle puolet vastaajista katsoi, että viranomaisneuvotteluissa ilmaistu sektoriviranomaisten kanta ei muutu myöhemmin.

Tämän selvityksen yhteydessä on tullut esille se, että liitoissa koetaan joissakin tilanteissa ongelmallisena riittämätön yhteistyö ministeriöiden ja saman hallinnonalan aluehallinnon välillä. Tämän nähdään osaltaan vaikuttavan siihen, että ministeriöiden lausunnoissa vahvistusvaiheessa saattaa tulla esille sellaisia kysymyksiä ja ongelmia, joiden olisi pitänyt tulla esiin jo viranomaisneuvottelussa. Liittojen edustajat ovat tuoneet esille myös sen, että sellaisille valtion viranomaisille, jotka vain harvoin ovat mukana maakuntakaavan laatimisprosessissa, maakuntakaavan tehtävät, sisältö ja prosessi eivät ole kovin tuttuja.

ELY-keskukset ovat maakuntien liittojen ja myös usean ministeriön keskeinen yhteistyökumppani maakuntakaavoituksessa. ELY-keskusten toimialaan kuuluvat mm. kuntien maankäytön ohjaus ja muut ympäristöasiat sekä liikenne- ja elinkeinoasiat. Näin ollen huomattava osa maakuntakaavassa käsiteltävistä kysymyksistä liittyy ELY-keskuksen tehtäviin. ELY-keskusten ja ministeriöiden hyvä yhteistyö on tärkeää maakuntakaavaprosessin toimivuuden kannalta. ELY-keskusten eri vastualueiden keskinäisessä yhteistyössä maakuntakaavoituksen viranomaisyhteistyöhön liittyvissä tehtävissä näyttää olevan kehittämistarvetta ja myös eroja eri alueiden välillä.

Viranomaisneuvotteluaineiston saaminen liitoilta neuvotteluun valmistautumisen ja kannanottojen valmistelun kannalta riittävän ajoissa on koettu toisinaan ongelmalliseksi sekä ympäristöministeriössä, ELY-keskuksissa että muissa neuvotteluun osallistuvissa viranomaisissa.

Yhteenveto maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn merkitystä ja toimivuutta koskevista arvioista

Seuraavassa esitetään kootusti keskeiset johtopäätökset nykyisen vahvistusmenettelyn merkityksestä ja toimivuudesta:

1. Maakuntakaavojen vahvistusmenettely on keskeinen osa maakuntakaavoituksen ohjausta ja laillisuusvalvontaa. Viranomaisohjaus ja vahvistusmenettely sen osana ovat merkittävästi vaikuttaneet maakuntakaavojen sisältöön. Viranomaisohjaus on erityisesti parantanut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista. Vahvistusmenettelyssä toteutuva viranomaisvalvonta on osaltaan edistänyt maakuntakaavojen yhteensovittamista eri maakuntien välillä sekä lain soveltamisen yhdenmukaisuutta ja päätöksenteon yhdenvertaisuutta maan eri alueiden kesken.
2. Valitusten käsittely on olennainen osa vahvistusmenettelyä. Maakuntakaavoista noin 80 % on ollut valituskaavoja ja moniin kaavoihin on liittynyt useita valituksia. Valitusten käsittely vaatii monipuolista asiantuntemusta ja runsaasti voimavaroja. Valitusten määrä ja laajuus vaikuttavat merkittävästi vahvistusmenettelyn vaatimaan aikaan. Osa maakuntakaavavalituksista on kohdistunut muihin kuin maakunnallisiin tai seudullisiin kysymyksiin.
3. Ympäristöministeriön ja KHO:n linjaukset lain soveltamisesta ovat olleet varsin yhteneväiset ja ministeriön päätökset ovat hyvin pysyneet KHO:ssa.
4. Vahvistusmenettelyn keskeiseksi ongelmaksi on koettu se, että vahvistusmenettely pidentää jo muutoinkin pitkää kaavaprosessia ja viivyyttää kaavan voimaantuloa myös sellaisilta osin, joihin ei kohdistu valituksia. Vahvistusmenettelyn koetaan myös voivan syrjäyttää kuntien valitsemien edustajien päätöksiin perustuvan maakunnallisen päätöksenteon.
5. Kaavan laadinnan aikaisen viranomaisyhteistyön toimivuus tai sen ongelmat voivat vaikuttaa merkittävästi vahvistusmenettelyn sujumiseen. Erityisesti selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyden ja oikean kohdentamisen varmistamisessa, selvitystarpeiden oikea-aikaisessa määrittelyssä ja selvitysaineiston selkeydessä on koettu kehittämisen tarvetta. Eri viranomaisten ohjausrooleissa on koettu olevan epäselvyyttä ja saman hallinnonalan aluehallinnon ja ministeriön kannanotot ovat saattaneet olla ristiriitaisia. Ministeriöiden lausunto vasta kaavan vahvistusmenettelyssä on koettu myöhäiseksi vaiheeksi vahvistusprosessin sujuvuuden kannalta.
6. Viranomaisyhteistyötä on tarpeen kehittää siitä riippumatta, mikä vahvistusmenettelyn kehittämis- tai korvaamisvaihtoehto valitaan. Viranomaisyhteistyön kehittämisen edellytykset ja painopisteet kuitenkin riippuvat siitä, mikä kehittämisvaihtoehto valitaan.

5 Muita lainsäädännön ja suunnittelu-järjestelmän kehittämishankkeita

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa tuotiin esille useita alueidenkäytön suunnittelua koskevan lainsäädännön ja suunnittelujärjestelmän kehittämistarpeita ja -hankkeita. Kiireellisimpinä on käynnistetty hallituksen 29.8.2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyvät hankkeet.

Tämän selvityksen aihepiirin kannalta keskeisiä lainsäädännön ja suunnittelujärjestelmän kehittämishankkeita ovat seuraavat:

Metropolihallinnon toteuttaminen

Hallituksen 29.8.2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman mukaan metropolialueen kilpailukyky varmistetaan, estetään segregatiota sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä metropolialueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto.

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraportti valmistui 1.4.2014 ja luonnos hallituksen esitykseksi on lähetetty lausunnoille 10.12.2014.

Metropolialueeseen kuuluisi lakiluonnoksen mukaan 14 Helsingin seudun kuntaa. Ehdotettu lainsäädäntö on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään vuoden 2017 alussa.

Metropolihallinnon toteuttaminen edellyttäisi useita muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin. Metropolialueella metropolikaava korvaisi maakuntakaavan. Metropolihallinto laatisi ja hyväksyisi metropolikaavan. Kunnat voisivat edelleen laatia yleis- ja osayleiskaavoja. Metropolikaavaan voisi kuitenkin sisältyä osayleiskaavan kaltaisia tarkasteluja ja maankäyttöratkaisuja. Tällöin asemakaavoitus voisi perustua suoraan metropolikaavaan. Asemakaavan laatiminen olisi kuntien tehtävä.

Metropolikaavaan kuuluisivat suunnitelmaosa ja toimeenpano-osa. Suunnitelmaosa sisältäisi metropolialueen pitkän aikavälin tavoitetilan ja merkittävät ratkaisut yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja muiden toimintojen kehittämisestä. Toimeenpano-osassa esitettäisiin kaavan toteuttamisperiaatteet, lähivuosien kehittämiskohteet ja toteuttamistoimenpiteet sekä toteuttamisjärjestys ja toteutuksen ajoitus metropolikaavan tarkoituksen edellyttämällä tavalla. Toimeenpano-osan määräyksillä on ajateltu voitavan jossakin määrin muita kaavamuotoja voimakkaammin ohjata kaavan toteuttamista. Metropolikaavan toteuttamistoimenpiteistä voitaisiin sopia myös metropolisopimuksessa.

Lakiluonnoksen mukaan ympäristöministeriön tulee asettaa yhteinen toimielin ohjaamaan metropolikaavan laatimista. Toimielimessä olisivat metropolihallinnon lisäksi edustettuina ainakin ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalat. Tarkoituksena on, että metropolikaavaa ei olisi saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Ympäristöministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö voisivat lakiluonnoksen mukaan tehdä oikaisukehotuksen metropolihallinnolle, jos kaava on laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin

lainvastaisesti. Ympäristöministeriöllä ja muilla viranomaisilla olisi toimialaansa kuuluvissa asioissa myös valitusoikeus metropolikaavan hyväksymispäätöksestä.

Metropolikaava olisi otettava huomioon muussa alueidenkäytön suunnittelussa ja viranomaistoiminnassa. Metropolikaavan oikeusvaikutukset määriteltäisiin laissa pääasiassa samaan tapaan, mutta jonkin verran täsmällisemmin kuin maakuntakaavan oikeusvaikutukset.

Kilpailun edistäminen ja kuntien maapoliittisten tehtävien määrittely

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kannanoton pohjalta on kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma tarkoitus ottaa alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita, kaavojen vaikutusten arviointia ja asemakaavan laatimistarvetta koskeviin säännöksiin. Lakiin on tarkoitus lisätä myös säännös kunnan maapoliittisista tehtävistä. Näitä koskeva hallituksen esitys on annettu 4.12.2014 (HE 334/2014).

Kaavajärjestelmän kehittäminen

Kaavajärjestelmän kehittämisen lähivuosien painopistealueita ovat eri kaavatasojen tehtävien ja käytön selkeyttäminen, kaupunkiseutukokonaisuuksien suunnittelun kehittäminen ja yleispiirteisten kaavojen kehittäminen nykyistä strategisempaan suuntaan.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt yleispiirteistä alueidenkäytön suunnittelua koskevan kansainvälisen selvityksen, jonka tavoitteena on tuottaa aineistoa maakunta- ja seututasoisen sekä yleiskaavatasoisen suunnittelun sisällöstä ja asemasta suunnittelujärjestelmissä muissa pohjoismaissa ja eräissä muissa Euroopan maissa (YLKÄ -hanke).

Ympäristöministeriön tarkoitus on vuonna 2015 käynnistää selvitys maakunta-kaavojen tosiasiallisesta ohjausvaikutuksesta kuntien kaavoitukseen. Tarkoituksena on myös eri selvitysten pohjalta käynnistää laaja-alainen kaavajärjestelmää ja sen soveltamista koskeva kehittämishanke, jossa tarkastellaan koko kaavajärjestelmää ja kaavojen ohjaussuhteita.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistaminen

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annettiin alun perin maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen vuonna 2000. Päätöstä tarkistettiin vuonna 2008.

Valtioneuvoston päätös edellyttää, että ympäristöministeriö seuraa päätöksen ajantasaisuutta ja huolehtii tarpeen vaatiessa päätöksen tarkistamisesta. Tavoitteiden ajantasaisuuden arviointi ja mahdollinen tarkistaminen tullaan aloittamaan vuonna 2015, jolloin tarkistetut tavoitteet voisivat tulla voimaan vuonna 2017. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden säädöserustaa ja asemaa normihierarkiassa on myös tarkoitus arvioida.

Muutoksenhakua koskevien säännösten tarkistaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa on tuotu esiin myös tarve selvittää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa valitusoikeuden piirin muutosten tarpeet ja mahdollisuudet sekä mahdollisten muutosten vaikutukset kaavoitusprosessien keston ja osallisten oikeusturvaan. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi valituslajin (kunnallisvalitus/hallintovalitus) merkityksen arvioimista kaava-asioissa.

Eduskunnalle on 13.11.2014 annettu hallituksen esitys eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014). Oikeusministeriössä valmistellussa esityksessä ehdotetaan mm. hallintolainkäyttölain muuttamista niin, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjautuisi hallinto-oikeuteen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaisiin suoraan vain valtioneuvoston yleisistunnon hallintopäätöksistä. Erityislailla voitaisiin kuitenkin säätää ministeriön päätösten valitusviranomaiseksi korkein hallinto-oikeus.

Maakuntakaavojen nykyisen vahvistamismenettelyn kannalta esitetty muutos merkitsisi sitä, että ympäristöministeriön päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen, mutta valtioneuvoston yleisistunnossa tehdystä päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ympäristöministeriö piti asiaa koskevasta oikeusministeriön työryhmän ehdotuksesta 27.4.2011 antamassaan lausunnossa erittäin tärkeänä, että jatkossakin on oltava mahdollista säätää erityislainsäädännöllä ministeriön päätösten valitusviranomaiseksi korkein hallinto-oikeus. Ympäristöministeriö katsoi, että ehdotuksen toteutuessa maankäyttö- ja rakennuslakiin on lisättävä jatkovalitusta mm. maakuntakaavojen vahvistuspäätöksissä koskevat erityissäännökset.

6 Katsaus eräiden muiden maiden lainsäädäntöön

Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti muiden pohjoismaiden alueidenkäytön suunnittelun lainsäädäntöä niiden menettelyjen osalta, joilla valtio ohjaa ja valvoo maakunnallisen tason suunnittelua turvatakseen valtakunnalliset intressit. Tarkastelu perustuu lähinnä ympäristöministeriön toimeksiannosta tekeillä olevan yleispiirteisistä alueidenkäytön suunnittelua koskevan kansainvälisen vertailututkimuksen (YLKÄ) luonnosvaiheen aineistoon sekä metropolihallintoa koskevan lakiluonnoksen katsaukseen muiden pohjoismaiden metropolialueiden maankäytön suunnittelusta.

Kaavajärjestelmä, maakunnallisen suunnittelun asema ja eri viranomaisten tehtävät alueidenkäytön suunnittelussa poikkeavat muissa pohjoismaissakin monilta osin Suomen järjestelmästä ja myös toisistaan. Maakunnallisen suunnittelun asemaan ja merkitykseen eri maissa on vaikuttanut mm. kunkin maan kuntarakenne. Norjassa maakunnallisen suunnittelun asema sekä kuntien, maakuntatason ja ministeriöiden tehtävät ovat monilta osin muita pohjoismaita lähempänä Suomen vastaavaa järjestelmää. Sen vuoksi Norjan lainsäädäntöä tarkastellaan seuraavassa laajemmin kuin muiden pohjoismaiden lainsäädäntöä. Muiden maiden järjestelmien tarkastelun pohjalta ei voida kuitenkaan suoraan tehdä johtopäätöksiä maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn kehittämisen vaihtoehtoista.

Norjassa valtakunnalliset alueidenkäytön kehittämis- ja ohjaustehtävät siirrettiin vuonna 2014 ympäristöministeriöltä kunta- ja modernisaatioministeriölle. Valtion osallistuminen alueidenkäytön suunnitteluun perustuu Norjassa valtakunnallisille vaatimuksille (*nasjonale forventninger*). Ne osoittavat valtakunnalliselta kannalta tärkeät alueidenkäyttöön liittyvät toimenpiteet ja intressit. Norjan hallitus julkistaa joka neljäs vuosi ennen kunta- ja maakuntavaaleja valtakunnalliset vaatimukset kestävä kehityksen mukaiselle suunnittelulle.

Valtakunnalliset vaatimukset ovat ohjaavia ja yleispiirteisiä. Nyt voimassa olevat valtakunnalliset vaatimukset koskevat alueidenkäytön tärkeitä kehityssuuntia, ilmastoa ja energiaa, yhdyskuntarakenteen kehitystä, tieto- ja liikenneinfrastruktuuria, elinkeinojen kehittymistä ja kilpailukykyä, luonnon- ja kulttuuriympäristöä ja maisemaa sekä terveyttä, elämänlaatua ja lasten elinympäristöä.

Kunta- ja modernisaatioministeriö laatii valtakunnalliset kaavoitusohjeet (*statlige planretningslinjer*) koko maalle tai maantieteellisesti rajatulle alueelle. Kaavoitusohjeet ovat yleispiirteisiä ja suuntaa antavia ja ne ohjaavat valtakunnan, maakunnan ja kunnan kaavoitusta sekä keskushallinnon, maakunnan ja kunnan tekemiä yksittäisiä päätöksiä.

Valtakunnallisella suunnitelmapäätöksellä (*statlige planbestemmelser*) kunta- ja modernisaatioministeriö voi kieltää tietyntyyppiset rakennukset tai rakentamistyyppit koko maassa tai rajatulla alueella turvatakseen valtakunnallisia suunnitteluintressejä. Päätös voi olla voimassa enintään 10 vuotta, mutta sitä voidaan pidentää viidellä vuodella kerrallaan. Ennen päätöstä kunta- ja modernisaatioministeriön on kuultava asianomaisia kuntia ja maakuntia. Valtakunnallinen suunnitelmapäätös on juridisesti sitova ja sitä käytetään myös perusteena maakuntien tai kuntien suunnitelmien hyväksymiselle.

Tällä hetkellä (lokakuu 2014) voimassa on vain yksi valtakunnallinen suunnitelmapäätös: vuoden 2008 suunnitelmapäätös, joka koskee kaupan suuryksiköitä (*Rikspolitisk bestemmelse for kjopesentre*). Sen tarkoituksena on parantaa kaupan alueellisen sijoittumisen ohjausta. Päätös kieltää yli 3000 m² ostoskeskukset, joita ei ole sisällytetty maakunnan suunnitelmaan ja joita maakuntaviranomainen ei ole hyväksynyt.

Maakunnallista suunnitelmaa (*regional plan*) laadittaessa valtion viranomaisilla on oikeus ja velvollisuus osallistua viranomaisyhteistyöhön ja tuoda esiin valtakunnallisiin ja oman toimialan tarpeisiin liittyvät näkökohdat. Maakuntaviranomainen hyväksyy suunnitelman, joka lähetetään ministeriöille tiedoksi. Maakunnalliseen suunnitelmaan voidaan liittää valtakunnallisten tai alueellisten intressien turvaamiseksi alueellinen suunnitelmapäätös (*regional planbestemmelse*), jolla voidaan esimerkiksi tietyt rakentamistoimenpiteet kieltää määräajaksi. Valtion viranomainen voi vaatia kunta- ja modernisaatioministeriötä ratkaisemaan hyväksyttyyn suunnitelmaan mahdollisesti liittyvän valtakunnallisia intressejä tai viranomaisen toimialaa koskevan ristiriidan. Myös kunta voi vastaavasti pyytää ministeriötä ratkaisemaan kunnan alueeseen vaikuttavan ristiriidan. Ministeriö voi tällöin muuttaa suunnitelmaa tarvittavilta osin. Ministeriö voi myös omasta aloitteestaan ottaa kantaa maakunnan suunnitelmaan ja muuttaa suunnitelmaa valtakunnallisten intressien turvaamiseksi. Ministeriön on kolmen kuukauden kuluessa kaavan lähettämisestä ministeriöön ilmoitettava maakunnan suunnitteluviranomaiselle siitä, että suunnitelmaa muutetaan.

Kun valtakunnan tai alueellisen kehityksen kannalta tärkeät rakennus- tai suoje-luhankkeet tai yhteiskunnalliset syyt niin vaativat, kunta- ja modernisaatioministeriö voi pyytää kuntaa laatimaan kunnan yleiskaavan maankäyttösuunnitelman tai detaljikaavan tietylle alueelle. Ministeriö voi myös siirtää suunnitelman valmistelun maakunnalle. Ministeriö voi myös laatia ja hyväksyä suunnitelman (*statlig arealplan*), jollei kunnan kanssa päästä yhteisymmärrykseen. Tällaista valtakunnallista alueidenkäyttösuunnitelmaa on käytetty esimerkiksi uutta tieto- ja liikenneinfrastruktuuria rakennettaessa.

Valtion keskeinen instrumentti alueidenkäytön suunnittelun ohjaamisessa on oikaisuvaatimus (*innsigelse*) suunnitelmalle. Valtion viranomaisilla on oikeus esittää oikaisuvaatimus kuntien suunnitelmille. Maakuntaviranomainen (*fylkesmannen*) toimii kuntatason ja vastalauseen esittäneen viranomaisen välisenä sovittelijana. Jollei sovittelu johda tulokseen, asia siirtyy ministeriön ratkaistavaksi. Suurin osa kiistoista ratkaistaan kuitenkin paikallisesti ja ne menevät vain harvoin ministeriön päätettäväksi.

Ruotsissa ei ole maan kattavaa lakisääteistä maakunnallista alueidenkäytön suunnittelua. Tukholman läänin seudullisesta suunnittelusta on säädetty erityislaita. Tukholman seudulla maakäräjät (*Stockholms läns landsting*) vastaa seudullisesta suunnittelusta. Se on laatinut seudullisen kehittämissuunnitelman, joka on kaavoitus- ja rakennuslain mukainen seudullinen kaava. Se on ohjeena kuntien kaavoitukselle ja toimii pohjana seudullisille ratkaisuille mm. liikenteen ja asumisen yhteensovittamisessa.

Maa- ja vesialueiden käytön yleiset periaatteet ja valtakunnallisesti arvokkaat maa- ja vesialueet on määritelty ympäristökaavassa (*miljöbalken*). Valtion virasto (*Boverket*) vaikuttaa epäsuorasti valtakunnallisten intressien toteutumiseen mm. antamalla lausuntoja sekä julkaisemalla ohje- ja opasaineistoa.

Valtakunnallisilla intresseillä on Ruotsissa tärkeä merkitys valtion alueidenkäytön ohjauksessa. Lääninhallitus ohjaa ja valvoo kuntien suunnittelua ja valtakunnallisten intressien toteutumista. Valtio asettaa suunnittelulle valtakunnallisiin intresseihin perustuvia lähtökohtia. Kuntien yleiskaavoitus on keskeinen suunnitteluväline myös valtakunnallisten intressien turvaamisen kannalta. Valtio voi kumota tai vaatia muutoksia kunnan suunnitelmiin, mutta ei voi laatia kunnalle vaihtoehtoisia suunnitelmaa.

Tanskassa ylin vastuu maankäytön ohjauksesta on ympäristöministeriöllä. Se vastaa valtakunnallisten intressien toteutumisesta maankäytön suunnittelussa. Valtion tason kannanotot ilmenevät suunnitteluraportteina, sitovina ohjeina tai suorana puuttumisena kunnan suunnitteluun, kun kysymys on kansainvälisistä, kansallisista tai alueellisista intresseistä. Ympäristöministeriö voi määritellä alueidenkäytön suunnittelun sisältöä antamalla valtakunnallisia suunnitteludirektiivejä. Niitä on käytetty mm. uuden energiainfrastruktuurin sijoittumisen osoittamiseen.

Vuonna 2007 Tanskan 14 maakuntaa (*amt*) muutettiin viideksi aluehallinnolliseksi yksiköksi (*region*). Aluehallinnolliset yksiköt perustettiin sen perusteella, miten terveyshuolto ja hallinto järjestettäisiin tehokkaimmin. Samassa uudistuksessa kuntien lukumäärä väheni noin 270:stä 98:aan enimmäkseen vapaaehtoisten kuntaliitosten seurauksena.

Tanskan ympäristöministeriö antaa valtiopäivävaalien jälkeen lausunnon periaatteista, jotka ohjaavat kuntien ja alueiden kaavoitusta. Ympäristöministeriöllä on mahdollisuus hylätä kunnan yleiskaava, jos se on ristiriidassa valtakunnallisten intressien kanssa. Ympäristöministeriö voi erityistapauksissa määrätä kuntien suunnitelmien sisällöstä. Ympäristöministeriöllä on myös erityinen vastuu rannikkoalueiden ja vähittäiskaupan kehityksen yleispiirteisestä suunnittelusta sekä vesiresurssien ja Natura 2000 alueiden suunnittelusta.

Ympäristöministeriön alaisen ympäristöviraston (*Naturstyrelsen*) laatima Fingerplan ohjaa maankäytön suunnittelua Kööpenhaminan metropolialueella. Sen avulla pyritään Kööpenhaminan seudun kaavoitusta ohjaamaan kokonaisuutena ja varmistamaan sormimaisen rakenteen keskeisten periaatteiden välittyminen kuntien kaavoitukseen.

7 Vahvistusmenettelyn uudistamisen tai korvaamisen tavoitteet

Selvityksen tavoitteiden määrittelyn lähtökohtana on maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin raportin kannanotto, jonka mukaan tavoitteena on, että löydetään kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta nykyistä vahvistusmenettelyä parempia tapoja, joilla valtio voi kaavoituksessa varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisen ja turvata muita valtakunnallisia intressejä.

Vahvistusmenettelyn kehittämisen tai sen muulla menettelyllä korvaamisen yksityiskohtaisemmat tavoitteet voidaan määritellä seuraavasti:

1. Maakuntakaavoituksen nykyinen merkittävä asema maakunnan tavoitteiden määrittelyssä sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten intressien toteuttamisessa turvataan.
2. Maakuntakaavoituksen tehtävä ylikunnallisten maankäyttökysymysten ratkaisijana varmistetaan.
3. Maakunnallisen päätöksenteon edellytyksiä maakuntakaavoituksen perustana vahvistetaan.
4. Lain soveltamisen yhdenmukaisuus eri maakuntien välillä turvataan maakuntakaavoituksen sisällöllisten tavoitteiden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimalla tavalla.
5. Resurssien tehokasta käyttöä maakuntakaavoituksessa ja sen ohjauksessa edistetään.
6. Viranomaisyhteistyön ja maakuntakaavoituksen ohjauksen toimivuutta parannetaan.
7. Maakuntakaavaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta parannetaan. Erityisesti pyritään edistämään ristiriitojen ratkaisua jo kaavoitusprosessin kuluessa ja nopeuttamaan kaavan voimaantuloa niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja.
8. Vuorovaikutteisen suunnittelun edellytykset ja osallisten vaikutusmahdollisuudet turvataan.
9. Järjestelmän selkeys osallisten ja muiden toimijoiden kannalta varmistetaan.
10. Valitusten asiantunteva käsittely kohtuullisessa ajassa turvataan ja päätösten korkea laatutaso säilytetään.

8 Vahvistusmenettelyn vaihtoehdot

Työsuunnitelman mukaan selvityksessä tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja:

- Nykymuotoisen vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehittyssä muodossa.
- Laissa määritelty vahvistusmenettelyn korvaava menettely, jolla valtio voi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä.
- Vahvistusmenettelystä luopuminen sellaisenaan.

8.1

Vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehitetyssä muodossa

Tässä vaihtoehdossa lähtökohtana olisi, että maakuntakaava saatetaan nykyiseen tapaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Vahvistusmenettelyä ja muuta kaavoitusprosessia kehitettäisiin niin, että luotaisiin edellytykset nykyistä nopeammalle ja tehokkaammalle menettelylle.

Mahdollisia tapoja nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämiseen voisivat olla:

- Viranomaisyhteistyön ja -ohjauksen kehittäminen.
- Valitusten käsittelyn erottaminen vahvistusmenettelystä ja siirtäminen hallintotuomioistuimille.
- Ympäristöministeriön mahdollisuus tehdä vahvistusvaiheessa maakunnan liiton suostumuksella nykyistä merkittävämpiä muutoksia kaavan sisältöön.
- Ennakko-ohjauksen ja vahvistuskäsittelyn erottaminen ympäristöministeriössä organisatorisesti toisistaan.
- Määräajan säätäminen laissa vahvistusasian ratkaisemiselle.
- Maakunnan liiton mahdollisuus määrätä valitusajan kuluttua maakuntakaava tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista siltä osalta, johon ei kohdistu valituksia.

8.1.1

Nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämismahdollisuudet

Viranomaisyhteistyön ja -ohjauksen kehittäminen

Viranomaisyhteistyön ja ennakko-ohjauksen kehittämisessä on olennaista, että keskeiset toimijat ovat aktiivisesti mukana kaavaprosessin alusta alkaen. Nykyisen viranomaisyhteistyön toimivuudesta saatujen kokemusten pohjalta viranomaisyhteistyön kehittämistapoja voivat olla mm. viranomaisneuvottelujen ajankohdan väljempi määrittely, eri

viranomaisten parempi vuorovaikutus ja ohjausroolien selkeyttäminen, aluehallinnon viranomaisten ja saman hallinnonalan ministeriön kannanottojen parempi yhteensovittaminen ja ministeriöiden lausunnon hankkiminen jo kaavaehdotusvaiheessa.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 11 §:n mukaan maakuntakaavaa koskeva viranomaisneuvottelu järjestetään kaavoitukseen ryhtyessä sekä sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat lausunnot ja mielipiteet on saatu. Käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että kaavoituksen aloitusvaiheen viranomaisneuvottelu saatetaan pitää neuvottelun hyödyllisyyden kannalta tarpeelliseksi aikaisessa vaiheessa. Toisaalta toisen viranomaisneuvottelun järjestäminen sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut nähtävillä ja lausunnot ja mielipiteet on saatu, on varsin myöhäinen vaihe. Merkittävien muutosten tekeminen kaavaehdotukseen siinä vaiheessa johtaisi usein siihen, että kaavaehdotus on asetettava uudelleen nähtäville. Se merkitsee usein kaavan hyväksymiskäsittelyn viivästymistä muutamalla kuukaudella.

Maakuntakaavoituksen viranomaisneuvotteluja koskevaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännöstä olisi tarkistettava niin, että viranomaisneuvottelujen ajankohdat voidaan päättää nykyistä joustavammin. Aloitusvaiheen viranomaisneuvottelu tulisi voida järjestää nykyistä myöhemmässä valmisteluvaiheessa ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu nykyistä aikaisemmassa vaiheessa jo ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville.

Ministeriöiden ja aluehallinnon yhteistyötä on tarpeen kehittää ja ohjausrooleja selkeyttää. Ympäristöministeriön ja ELY-keskuksen välistä yhteistyötä kuten myös muiden ministeriöiden yhteistyötä oman hallinnonalan alueviranomaisen kanssa on tarpeen kehittää ja kannanottojen yhdenmukaisuutta parantaa. Maakuntakaavaa laadittaessa järjestetään varsinaisten viranomaisneuvottelujen lisäksi erilaisia työneuvotteluja ainakin ympäristöministeriön ja maakunnan liiton kesken. Käytäntöä on tältä osin tarpeen kehittää ainakin niin, että myös ELY-keskusten asiantuntijat osallistuvat säännönmukaisesti näihin neuvotteluihin sen mukaan, mitä kysymyksiä niissä kulloinkin käsitellään. Huomattava osa maakuntakaavassa käsiteltävistä kysymyksistä liittyy ELY-keskuksen tehtäviin. ELY-keskuksella onkin maakuntakaavoituksen viranomaisyhteistyössä keskeinen asema laaja-alaisena alueellisena asiantuntijaviranomaisena.

Eräiden viranomaisten osallistumisessa maakuntakaavojen viranomaisneuvotteluihin on koettu puutteita, jotka ovat saattaneet johtaa siihen, että viranomaisen kanta on tullut esille sujuvan prosessin kannalta liian myöhäisessä vaiheessa. Liittojen edustajat ovat myös tuoneet esille kokemuksia siitä, että viranomaisen kanta on saattanut vaihdella asiaa käsittelevän yksittäisen virkamiehen näkemyksen mukaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan ja ELY-keskuksen välillä käydään vuosittain kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Kunnan ja ELY-keskuksen väliseen kehittämiskeskusteluun on tarpeen mukaan voinut osallistua myös muita viranomaisia. Kehittämiskeskusteluista on pääosin saatu hyviä kokemuksia, joskin eri yhteyksissä on tuotu esiin tarvetta vuosittaisten kehittämiskeskustelujen järjestelmän joustavoittamisesta niin, että kehittämiskeskustelua ei olisi kaikkien kuntien kanssa välttämätöntä järjestää joka vuosi, vaan keskustelujen käymistä voitaisiin harkita tarpeen mukaan.

Maakuntakaavojen keskeisen merkityksen takia on perusteltua, että maakunnan liiton, ympäristöministeriön ja tarpeen mukaan muiden ministeriöiden sekä ELY-keskuksen keskinäistä säännöllistä yhteydenpitoa kehitetään. Lakiin jo sisältyvät kehittämiskeskustelut tarjoaisivat tähän sopivan muodon. Säännöllistä yhteydenpitoa kehittämällä voidaan selkeyttää eri viranomaisten roolia ja yhteistyötä kehittää erityisesti niiden viranomaisten osalta, joiden osalta viranomaisneuvotteluihin osal-

listumisessa on koettu olevan puutteita. Tulisikin harkita, voidaanko viranomaisyhteistyötä parantaa kehittämiskeskustelujen kaltaisella säännöllisellä yhteydenpidolla maakunnan liiton, ympäristöministeriön ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten viranomaisten kesken.

Myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman merkitykseen ja sen sisällön kehittämiseen viranomaisyhteistyön ja muun vuorovaikutuksen perustana on tarpeen kiinnittää huomiota.

Ympäristöministeriö on yhdessä ELY-keskusten kanssa osana laatutyötä laatinut yleis- ja asemakaavoituksen ohjauskäytäntöjen kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi toimintamalleja. Ne koskevat mm. viranomaisneuvotteluja, kehittämiskeskusteluja sekä oikaisukehotuksen tai valituksen tekemistä kunnan päätöksestä koskevaa harkintaa. Tällaisia toimintamalleja tulisi laatia myös maakuntakaavoituksen viranomaisneuvottelujen, mahdollisten kehittämiskeskustelujen ja muun viranomaisyhteistyön kehittämiseksi. Työ tulisi tehdä ympäristöministeriön, muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakunnan liittojen yhteistyönä.

Valitusten käsittelyn erottaminen vahvistusmenettelystä

Eräissä yhteyksissä on esitetty, että maakuntakaavasta tehtyjen valitusten käsittely erotettaisiin vahvistusmenettelystä. Tällöin valitusten käsittely siirrettäisiin hallinto-oikeuksiin.

Valitusten käsittelyn erottaminen vahvistusmenettelystä ja siirtäminen hallinto-oikeuksiin edellyttäisi, että joko vahvistuskäsittelyä tai valitusten käsittelyä lykättäisiin siihen asti, kunnes toinen viranomainen on antanut oman ratkaisunsa. Tämä ei lyhentäisi käsittelyaikoja, vaan pidentäisi niitä. Koska vahvistusmenettelyssä arvioitaisiin myös niitä kysymyksiä, joihin kohdistuu valituksia, vahvistusviranomaisen ja valitusviranomaisen kannanotot samasta asiasta saattaisivat olla myös sisällöllisesti ristiriitaisia. Valitusten käsittelyn erottamista vahvistusmenettelystä ei tämän vuoksi voida pitää perusteltuna.

Vahvistusviranomaisen laajempi oikeus tehdä vahvistusvaiheessa muutoksia kaavaan
Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaan maakuntakaavaan voidaan vahvistusvaiheessa tehdä oikaisunluonteisia korjauksia ja maakunnan liiton suostumuksella vähäisiä muutoksia. Muutosten johdosta on kuultava niitä, joiden etua tai oikeutta muutos välittömästi koskee.

Oikaisunluonteinen korjaus on teknisluonteinen muutos kaavakartalle tai kaavamääräyksiin. Liiton suostumuksella tehtävä vähäinen muutos voi merkitä myös kaavan sisällön vähäistä muuttamista. Käytännössä ympäristöministeriö on ehdottanut liitolle vähäisen muutoksen tekemistä silloin kun muutoksella voitaisiin korjata sellainen virhe tai puutteellisuus, joka ilman muutosta johtaisi kaavan jättämiseen tietyltä osin vahvistamatta.

Vahvistusvaiheessa mahdollisten muutosten nykyistä määrittelyä voidaan hieman laajentaa. Tämä lisäisi joustavuutta, kun vahvistusvaiheen muutoksilla voitaisiin joissakin tilanteissa välttyä kaavan jättämiseltä vahvistamatta. Vahvistusviranomaisen muutosoikeuden merkittävä laajentaminen ei kuitenkaan ole perusteltua. Se saattaisi aiheuttaa epäselvyyttä ministeriön roolissa suhteessa maakunnan liiton suunnittelutehtävään.

Jos vahvistusvaiheessa tehtävien muutosten mahdollisuutta laajennetaan, on menettelyn selkeyttämiseksi syytä ottaa lakiin säännös muutosta valmisteltaessa maakunnan liiton ja ministeriön kesken tarvittaessa käytävästä neuvottelusta, jossa mm. voidaan yksiselitteisesti todeta muutoksen sisältö.

Ennakko-ohjauksen ja vahvistuskäsittelyn erottaminen organisatorisesti toisistaan

Nykyisen viranomaisohjauksen ja vahvistusmenettelyn yhteydessä on toisinaan noussut esille kysymys siitä, missä määrin ympäristöministeriö, joka toimii valitukset ratkaisevana ja kaavan vahvistamisesta päättävänä viranomaisena, voi ennakolta esimerkiksi viranomaisneuvotteluissa ottaa kantaa kaavan sisältökysymyksiin. Ennakko-ohjauksen ja vahvistuskäsittelyn erottamisen ympäristöministeriössä eri yksiköiden tai eri henkilöiden tehtäväksi voidaan ajatella lisäävän ympäristöministeriön mahdollisuuksia tuoda viranomaisneuvotteluissa ja muussa ennakko-ohjauksessa nykyistä selkeämmin esille näkemyksiään.

Ennakko-ohjauksen ja vahvistuskäsittelyn erottamista toisistaan ei voida kuitenkaan pitää perusteltuna. Se saattaisi johtaa voimavarojen tehottomampaan käyttöön, asiantuntemuksen ja tiedonkulun heikentymiseen ja ennakko-ohjauksen ja vahvistusmenettelyn sisällölliseen eriytymiseen toisistaan.

Määräajan säätäminen laissa vahvistusasian ratkaisemiselle

Perustuslain (731/1999) 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltuudessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolaki (434/2003) sisältää yleiset säännökset hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä. Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintolain yleistä säännöstä täydentää 1.9.2014 voimaan tullut hallintolain 23 a §, jonka mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.

Määräajan säätämistä hallintoasioiden tai valitusasioiden ratkaisemiselle ei ole Suomen lainsäädännössä yleisesti käytetty. Eräitä esimerkkejä tällaisesta menettelystä kuitenkin löytyy. Esimerkiksi YVA-laissa on säädetty siitä, että yhteysviranomaisen tulee antaa lausuntonsa arviointimenettelyn arviointiohjelmasta kuukauden kuluessa ja arviointiselostuksesta kahden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Luonnonsuojelulain 65 §:ään sisältyy säännös lausunnon antamista koskevasta määräajasta. Sen mukaan ympäristöviranomaisen lausunto hankkeiden ja suunnitelmien Natura-arvioinnista tulee antaa viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.

Ennakkoon määritellyn aikarajan asettaminen ei lähtökohtaisesti kovin hyvin sovellu maakuntakaavan nykyiseen vahvistamismenettelyyn, jossa valmisteluun tarvittava aika vaihtelee huomattavasti mm. kaavojen laajuudesta, sisällöstä ja valtakunnallisesta merkityksestä sekä valituksista riippuen. Vahvistuskäsittelyyn tarvittava aika riippuu vahvistusviranomaisen toiminnan lisäksi mm. lausunnon antavien muiden ministeriöiden toiminnasta. Vahvistamismenettely valitusten käsittelyineen poikkeaa olennaisesti esimerkiksi YVA-menettelyn yhteysviranomaisen tehtävästä antaa lausunto arviointimenettelyn arviointiohjelmasta ja -selostuksesta.

Kuten edellä jo on todettu, ministeriöiden lausuntojen hankkiminen olisi perusteltua siirtää nykyisestä vahvistusvaiheesta kaavaehdotusvaiheeseen. Tällöin vahvistusvaiheessa ei uusia ministeriöiden lausuntoja enää yleensä tarvittaisi. Ministeriön uusi lausunto vahvistusvaiheessa olisi tarpeen lähinnä vain silloin, jos kaavaa on edellisen lausunnon jälkeen muutettu vastoin jonkin ministeriön kantaa.

Ministeriöiden lausunnon hankkimisen siirtäminen vahvistusvaiheesta kaavaehdotusvaiheeseen antaisi mahdollisuuden nykyistä paremmin ennakolta arvioida

vahvistusmenettelyn kestoja ja mahdollistaisi vahvistuskäsittelyn nopeutumisen. Tällöin on mahdollista harkita sitä, että laissa säädettäisiin määräaika vahvistusasioiden käsittelylle niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei ole valitettu. Määräaika voisi olla kuusi kuukautta. Ympäristöministeriöllä tulisi kuitenkin olla mahdollisuus erityisestä syystä pidentää määräaikaa enintään kuudella kuukaudella. Määräajan pidentäminen voisi olla tarpeen esimerkiksi vahvistettavan kaavan laajuuden tai erityisen merkityksellisyyden tai ongelmallisuuden takia.

Mahdollisuus määrätä valitusajan kuluttua maakuntakaava tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia

Nykyisen vahvistusmenettelyn keston kannalta keskeinen ongelma on se, että kaavaa ei voida ennen vahvistuspäätöstä määrätä miltään osin tulemaan voimaan. Vahvistusmenettely on näin ollen hidastanut kaavan voimaansaattamista niiltäkin osin, joihin ei kohdistu valituksia tai ristiriitoja esimerkiksi valtakunnallisten tavoitteiden näkökulmasta.

Maakuntakaavan vahvistuspäätöksessä voidaan nykyisin määrätä kaava tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Tällaisen määräyksen ympäristöministeriö on säännönmukaisesti liittänyt vahvistuspäätökseen.

Nykyisin vahvistusmenettelyyn kuuluvan eri ministeriöiden lausunnon pyytämisen siirtäminen vahvistusvaiheesta kaavaehdotusvaiheeseen merkitsisi sitä, että jo kaavaa hyväksyttäessä olisi nykyistä paremmin tiedossa, liittyykö kaavaratkaisuun mahdollisesti ristiriitoja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai muiden valtakunnallisten intressien kanssa. Tämä antaisi mahdollisuuden harkita myös sitä, että lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan maakunnan liitto voisi valitusajan kuluttua määrätä maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Tämä mahdollisuus olisi tarkoitettu käytettäväksi silloin, kun perustellusti voidaan arvioida, ettei kaavaan liity ristiriitoja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai muiden valtakunnallisten intressien kanssa. Ympäristöministeriö valitusviranomaisena voisi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Säännös vastaisi MRL 201 §:ään yleiskaavan ja asemakaavan osalta jo sisältyvää mahdollisuutta, jolla kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleiskaavan ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman niiltä osin, joihin valitusten ei voida katsoa kohdistuvan.

Maakuntakaavoista noin 80 % on ollut valituskaavoja. Valituskaavojen suuresta osuudesta johtuu, että maakuntakaava voitaisiin todennäköisesti varsin harvoin määrätä tulemaan kokonaan voimaan ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Valitus voi myös koskea kaavan hyväksymispäätöstä kokonaisuutena tai kaavan keskeisiä periaatteita siten, että kaavaa ei miltään osin voitaisi määrätä tulemaan voimaan ennen valitusten käsittelyä. Säännös antaisi kuitenkin mahdollisuuden nopeuttaa maakuntakaavan voimaantuloa noin vuodella niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja.

Arvio nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämisen vaikutuksista

Viranomaisyhteistyön kehittäminen niin, että ministeriöiden ja muiden viranomais-ten kannanotot tulevat nykyistä selkeämmin esille jo kaavaa laadittaessa, parantaa osaltaan kaavoitusprosessin ja erityisesti vahvistusvaiheen sujuvuutta. Ministeriöiden lausuntojen siirtämisellä nykyisestä vahvistusmenettelystä kaavaehdotusvaiheeseen voidaan arvioida saavutettavan vahvistuskäsittelyssä noin 3-4 kuukauden aikasäästö.

Vahvistuskäsittelyn nopeutumisen vaikutuksia voidaan havainnollistaa selvittämällä, millä tavalla edellä luvussa 4 esitetty vahvistuskäsittelyn keston jakauma vuosina 2010–2014 olisi muuttunut, jos vahvistuskäsittely olisi vuosina 2010–2014 ollut kolme kuukautta nopeampi. Vahvistusmenettelyn keston jakautuminen tuona ajanjaksona ratkaistuissa vahvistuspäätöksissä olisi tällöin ollut seuraava (suluissa todellinen jakauma):

• Alle 6 kuukautta	8	päätöstä	(5)
• 6-12 kuukautta	10		(9)
• 12-18 kuukautta	12		(11)
• 18-24 kuukautta	7		(6)
• yli 24 kuukautta	-		(6)

Nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämiseksi lakiin voitaisiin ottaa säännös siitä, että maakunnan liitto voisi määrätä valitusajan kuluttua maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Ympäristöministeriö valitusviranomaisena voisi kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Laissa säädettäisiin vahvistusasian käsittelylle kuuden kuukauden määräaika niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei ole valitettu. Nämä ehdotukset merkitsisivät mahdollisuutta maakuntakaavan voimaantulon huomattavaan nopeuttamiseen niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia.

Ympäristöministeriön oikeutta tehdä vahvistusmenettelyssä kaavaan vähäisiä muutoksia laajennettaisiin jonkin verran. Tämä ei nopeuta kaavan vahvistuskäsittelyä, mutta vahvistamatta jättämiseltä välttyminen mahdollistaa sen, että maakunnan liiton kaavassa osoittama ratkaisu ei jää avoimeksi vaan toteutuu vähäisenä muutoksena muutetulla tavalla.

Jos vahvistusmenettely säilytetään, valtioneuvoston yleisistunnon asema ja toimivalta voisivat säilyä nykyisellään. Samoin maakuntakaavan asema viranomaistoiminnan ohjaamisen kannalta säilyisi nykyisellään. Viranomaisyhteistyön kehittämiseksi valtion viranomaisien ohjauspanostusta olisi kehitettävä ja viranomaisien valmiuksia ottaa maakuntakaavaan kantaa jo kaavoitusprosessin aikaisemmassa vaiheessa olisi parannettava.

Vahvistusmenettelyssä toteutuva viranomaisvalvonta turvaa osaltaan maakuntakaavojen yhteensovittamista eri maakuntien välillä ja erityisesti maakuntien raja-alueilla. Vahvistusmenettely myös edistää lain soveltamisen yhdenmukaisuutta ja päätöksenteon yhdenvertaisuutta maan eri alueilla.

Jos vahvistusmenettely kehitetyssä muodossa säilytetään, maakuntakaavan asema valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen turvaamisessa säilyisi nykyisellään. Maakuntakaavoituksen asema kaavajärjestelmässä säilyisi muutenkin pääosin nykyisellään, mutta kaavoitusprosessin nopeutuminen lisäisi maakuntakaavan käyttökelpoisuutta ja joustavuutta maakunnan kehityksen ohjaamisessa.

Nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämistä koskevat uudistukset on mahdollista toteuttaa noin 1-2 vuoden kuluessa eli noin vuoden nopeammin kuin muiden vaihtoehtojen edellyttämät muutokset.

Nykymuotoisen vahvistusmenettelyn korvaavat menettelyt

Mahdolliset korvaavat vaihtoehdot

Toisena päävaihtoehtona tarkastellaan nykymuotoisen vahvistusmenettelyn korvaamista muulla menettelyllä, jolla valtio voi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä. Mahdollisina korvaavina menettelyinä tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja:

- Järjestelmä, jossa vahvistus- tai muu vastaava menettely ei koskisi kaikkia maakuntakaavoja, vaan ainoastaan sellaisia kaavoja, joissa tällaiselle menettelylle on erityinen tarve.
- Järjestelmä, jossa vahvistusmenettely koskisi lähtökohtaisesti kaikkia maakuntakaavoja, mutta ympäristöministeriö voisi liiton esityksestä vapauttaa tietyn kaavan tai sen osan vahvistusmenettelystä.
- Järjestelmä, jossa vahvistusmenettelystä luovuttaisiin, mutta ympäristöministeriöllä olisi mahdollisuus tehdä maakunnan liitolle oikaisukehotus kaavan hyväksymispäätöksestä.

Järjestelmä, jossa vahvistusmenettely ei koskisi kaikkia maakuntakaavoja, vaan ainoastaan sellaisia kaavoja, joissa tällaiselle menettelylle on erityinen tarve

Tässä vaihtoehdossa maakuntakaavoja ei lähtökohtaisesti olisi tarpeen saattaa vahvistettavaksi, mutta ympäristöministeriö voisi tietyin laissa säädetyin perustein määrätä maakuntakaavan tai kaavan tietyn osan tarkastusmenettelyyn.

Maakuntakaavojen nykyisen vahvistusmenettelyn keskeisenä perusteena lakia säädettäessä oli maakuntakaavan merkittävä asema valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen turvaamisessa ja valtakunnallisesti merkittävien maankäyttökysymysten ratkaisemisessa. Vastaavasti vahvistusmenettelyn mahdollisesti korvaavan tarkastusmenettelyn käytön edellytyksenä tulisi olla kaavan merkitys tai ongelmallisuus valtakunnallisten tavoitteiden näkökulmasta.

Lähtökohtana olisi, että keskeiset viranomaistahot ovat aktiivisesti mukana kaavaprosessissa alusta alkaen ja myös valtakunnallisiin intresseihin liittyvät ristiriidat voidaan yleensä ratkaista jo kaavoitusprosessin aikana. Maakuntakaavan määrääminen tarkastusmenettelyyn olisi siten vain harvoin tarpeellinen keino maakuntakaavaan valtakunnallisten intressien kannalta liittyvän ristiriidan ratkaisemiseksi. Tarkastusmenettelyn kriteerit tulisi määritellä niin, että järjestelmä on riittävän selkeä ja ennakoitava.

Lähtökohtana seuraavassa tarkastelussa on, että maakuntakaavan hyväksymispäätös voitaisiin saattaa ympäristöministeriön tarkastettavaksi, jos perustellusti voidaan katsoa, että kaavassa ei ilmeisesti ole huolehdittu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta lain vaatimalla tavalla (ottomenettely).

Ympäristöministeriö voisi kaavaprosessin kuluessa (esimerkiksi kaavaehdotusvaiheessa tai määrääjän kuluessa kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen) tai määrääjän kuluessa kaavan hyväksymisen jälkeen ilmoittaa, että kaava on tietyiltä osin tarpeen saattaa tarkastusmenettelyyn. Päätös kaavan ottamisesta tarkastettavaksi tulisi kuitenkin tehdä viimeistään hyväksymispäätöstä koskevan valitusajan kuluessa.

Seuraavassa hahmotellaan alustavasti, millä tavalla maakuntakaavan hyväksymispäätöksen tarkastettavaksi ottamisen ja päätöksen kumoamisen edellytyksistä ja menettelystä voitaisiin laissa säätää:

Maakuntakaavan hyväksymispäätös voidaan saattaa ympäristöministeriön tarkastettavaksi, jos perustellusti voidaan katsoa, että kaavassa ei ilmeisesti ole huolehdittu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (ottomenettely).

Päätöksen maakuntakaavan hyväksymispäätöksen saattamisesta tarkastettavaksi tekee ympäristöministeriö maakunnan liittoa kuultuaan. Päätös on tehtävä ennen kaavan hyväksymispäätöstä koskevan valitusajan päättymistä.

Ympäristöministeriö voi kumota tarkastettavaksi otetun kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen, jos kaava on laadittu ottamatta laissa säädetyllä tavalla huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Maakuntakaavan hyväksymispäätöksen ottaminen tarkastettavaksi voisi koskea koko kaavaa tai kaavan tiettyä osaa sen mukaan kuin laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Tässä vaihtoehdossa kaavaa koskevat valitukset käsiteltäisiin lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksissa. Tarkastusmenettelyyn otettua kaavaa koskevat valitukset olisi kuitenkin siirrettävä hallinto-oikeudesta ympäristöministeriössä ratkaistaviksi.

Tarkastusmenettelyä koskisi edellä vahvistusmenettelyn kehittämisvaihtoehdon osalta esitettyä vastaava säännös käsittelyajasta. Käsittelyaika tarkastusmenettelyssä olisi siten enintään kuusi kuukautta, jollei kaavan hyväksymispäätöksestä ole valitettu. Ympäristöministeriö voisi kuitenkin erityisestä syystä pidentää käsittelyaikaa enintään kuudella kuukaudella.

Tämä vaihtoehto muistuttaisi kutsumenettelyä, jota aikaisemman rakennuslain aikana 1990-luvun alussa maankäytön ohjauksen uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä ehdotettiin korvaamaan yleiskaavan, asemakaavan ja silloisen rakennuskaavan vahvistusmenettelyä (Maankäytön ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö 1/1993). Tuolloin valmisteltu ehdotus, joka sisälsi useita muitakin muutosehdotuksia maankäytön ohjaukseen, ei johtanut lainsäädännön uudistamiseen.

Järjestelmä, jossa vahvistusmenettely koskisi lähtökohtaisesti kaikkia maakuntakaavoja, mutta ympäristöministeriö voisi vapauttaa tietyn kaavan tai sen osan vahvistusmenettelystä

Tämä vaihtoehto muistuttaisi edellä hahmoteltua ottomenettelyyn perustuvaa järjestelmää. Lähtökohtana tässä vaihtoehdossa olisi kuitenkin se, että maakuntakaava saatettaisiin edelleen ympäristöministeriön vahvistettavaksi, mutta ministeriö voisi laissa määriteltyjen kriteerien pohjalta päättää, että tiettyä kaavaa tai sen osaa ei ole tarpeen saattaa vahvistettavaksi.

Vahvistusmenettelystä vapauttaminen perustuisi liiton esitykseen. Kaavaprosessin avoimuus edellyttäisi, että ministeriön kannasta päätettäisiin kaavaehdotusvaiheessa tai viimeistään ennen kaavan saattamista liiton hyväksymiskäsittelyyn.

Tämän vaihtoehdon aiheuttamat muutokset ja vaikutukset verrattuina nykyiseen vahvistusmenettelyyn olisivat pääosin samansuuntaiset kuin edellä käsitellyssä ottomenettelyyn perustuvassa vaihtoehdossa. Kun lähtökohtana tässä olisi kuitenkin se, että kaava saatetaan vahvistettavaksi siltä osin kuin erikseen ei toisin todeta, tämä vaihtoehto johtaisi todennäköisesti vähäisempään muutokseen nykyiseen verrattuna kuin ottomenettelyyn perustuva vaihtoehto.

Vahvistusmenettelyn korvaaminen ympäristöministeriön mahdollisuudella tehdä maakunnan liitolle oikaisukehotus kaavan hyväksymispäätöksestä

Tässä vaihtoehdossa vahvistusmenettelystä luovuttaisiin kokonaan. Sen korvaisi laissa ympäristöministeriölle säädetty mahdollisuus tehdä maakunnan liitolle oikaisukehotus, jos kaava on laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä. Oikaisukehotus olisi tehtävä valitusajan kuluessa.

Oikaisukehotus merkitsisi sitä, että maakunnan liiton tulee laissa säädetyn määräajan kuluessa tehdä kaavaa koskeva uusi päätös. Uudessa päätöksessä liitto voisi ottaa oikaisukehotuksen huomioon kokonaan tai osittain ja muuttaa kaavaa sen mukaisesti tai liitto voisi päättää pysyttää ennallaan aikaisemman päätöksen kaavan hyväksymisestä. Jollei liitto tee määräajan kuluessa uutta päätöstä, kaavan hyväksymispäätös raukeaisi.

Menettely vastaisi nykyistä ELY-keskuksen mahdollisuutta tehdä oikaisukehotus kunnan päätöksestä hyväksyä yleiskaava ja asemakaava (MRL 195 §).

Jollei maakunnan liitto muuta päätöstä oikaisukehotuksen mukaisesti, ympäristöministeriöllä olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Myös muilla ministeriöillä ja muillakin viranomaisilla olisi kaavan hyväksymispäätöksestä valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Toimivalta oikaisukehotuksen tekemiseen olisi syytä rajata vain ympäristöministeriöön. Ympäristöministeriö voisi luonnollisesti oikaisukehotuksen tekemistä koskevassa harkinnassa kaavan lainmukaisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös muiden ministeriöiden esittämiä näkökohtia.

Mahdollista olisi myös se, että oikaisukehotusmahdollisuus liittyisi edellä käsiteltyyn ottomenettelyyn perustuvaan järjestelmään.

8.2.2

Mahdollisten korvaavien menettelyjen arviointia

Järjestelmä, jossa vahvistus- tai tarkastusmenettely kohdistuisi vain valtakunnallisesti merkittäviin kaavoihin tai muihin sellaisiin kaavoihin, joihin liittyy valtion näkökulmasta muu erityinen valvontaintressi, merkitsisi luopumista maakuntakaavojen sisällön ja menettelyn laillisuuden kattavasta valvonnasta. Tämä korostaisi asukkaiden, yhteisöjen ja muiden maakunnallisten ja paikallisten toimijoiden merkitystä maakuntakaavoitusta koskevan päätöksenteon lainmukaisuuden valvonnassa.

Kaavan voimaantulo nopeutuisi niiltä osin, joita vahvistus- tai tarkastusmenettely tai oikaisukehotus ei koskisi ja joihin ei kohdistu valitusta.

Valtakunnallisiin tavoitteisiin perustuvat ottomenettelyn kriteerit merkitsisivät sitä, että maakuntakaavoituksen asema kaavajärjestelmässä säilyisi valtakunnallisesta näkökulmasta pääosin nykyisellään. Voidaan kuitenkin arvioida, että järjestelmä jossakin määrin korostaisi valtakunnallisten kysymysten merkitystä maakuntakaavoituksessa ja valtion viranomaisten ohjauksessa, koska kutsumenettely perustuisi sen arviointiin, onko valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettu kaavassa asianmukaisesti huomioon. Myös oikaisukehotuksen edellytysten arvioinnissa valtakunnallisten tavoitteiden turvaaminen olisi keskeinen kriteeri. Viranomaisyhteistyössä olisi etenkin ministeriöiden näkökulmasta kaavoituksen alusta alkaen kiinnitettävä huomiota kyseisessä kaavahankkeessa keskeisiin valtakunnallisiin kysymyksiin.

Ottomenettelyn tai oikaisukehotuksen mahdollistava järjestelmä edellyttää ympäristöministeriöltä tiivistä ohjausta ja nopeaa reagointia mahdolliseen ottomenettelyyn tai oikaisukehotuksen käyttämiseen. Ennakko-ohjauksen ja viranomaisyhteistyön tarve korostuisi enemmän kuin nykyisessä vahvistusmenettelyssä.

Kohdan 8.2 vaihtoehdot korostaisivat valtion eri hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden kannanottojen tarpeellisuutta jo kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Myös valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen olisi tarpeen jo kaavoitus-

prosessin kuluessa viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Tämä edellyttäisi ministeriöiden lausuntojen pyytämistä kaavaehdotuksesta. Ympäristöministeriön saattaisi olla tarpeen ottomenettelyn käyttämistä koskevassa harkinnassa ja itse tarkastusmenettelyssä vielä kuulla muita ministeriöitä.

Valtion viranomaisvalvonta muissa kuin ottomenettelyn tai oikaisukehotusmenettelyn piiriin kuuluvissa asioissa jäisi valitusmenettelyn varaan.

Ottomenettelyä ja oikaisukehotusta koskevissa vaihtoehdoissa kaavaa koskevat valitukset käsiteltäisiin lähtökohtaisesti hallinto-oikeudessa. Tarkastusmenettelyyn otettua kaavaa koskevat valitukset olisi kuitenkin siirrettävä hallinto-oikeudesta ympäristöministeriössä ratkaistaviksi. Muutoksenhakumenettely olisi viranomaisten näkökulmasta tältä osin nykyistä mutkikkaampi.

Valitusten käsittelyn siirtäminen lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksiin edellyttää sitä koskevien säännösten uudistamista ja riittävien lisävoimavarojen osoittamista hallinto-oikeuksiin.

Valitusten käsittelyn siirtämiseen hallinto-oikeuksiin liittyviä kysymyksiä käsitellään tarkemmin kohdassa 8.3.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita olisi tarpeen täsmentää ottomenettelyn tai oikaisukehotuksen käyttämisen kriteerien ja kaavan lainmukaisuuden arvioinnin riittävän selkeyden varmistamiseksi. Tavoitteita olisi kehitettävä siten, että ne koskisivat nykyistä rajatumminkin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia, mutta olisivat samalla nykyistä täsmällisemmin ja konkreettisemmin ilmaistuja ja ehkä myös nykyistä enemmän alueellisesti rajattuja.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on nykyisen yleiskaavoja ja asemakaavoja koskevan ELY-keskuksen oikaisukehotuksen osalta melko yksityiskohtaisesti säännelty oikaisukehotuksen ja kaavapäätöksestä tehtyjen valitusten käsittelyn yhteensovittamisesta. Koska suurin osa maakuntakaavoista on ollut ja ilmeisesti jatkossakin tulee olemaan valituskaavoja, oikaisukehotusmenettelyn ja valitusten käsittelyn yhteensovittamisen merkitys olisi keskeinen, jos maakuntakaavoissa otetaan oikaisukehotusmenettely käyttöön.

Nykyisten säännösten mukaan kunta voi määrätä valitusajan päätyttyä yleiskaavan ja asemakaavan tulemaan voimaan siltä osin, johon oikaisukehotusmenettelyn ei voida katsoa kohdistuvan. Vastaava mahdollisuus tulisi ottaa käyttöön myös maakuntakaavan osalta, jos ottomenettely- tai oikaisukehotusjärjestelmä otetaan käyttöön maakuntakaavoissa. Kaava voitaisiin tällöin määrätä tulemaan voimaan niiltä osin, joita ottomenettely tai oikaisukehotus taikka valitukset eivät koske.

Jatkovalmistelussa on vielä arvioitava, olisiko ottomenettelyyn perustuvaan järjestelmään tarpeen liittää nykyiseen vahvistusmenettelyyn MRL 31 §:n mukaan kuuluva valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta. Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta merkitsee sitä, että valtioneuvosto yleisistunnossa ottaa kantaa myös yksittäisiin valituksiin. Kun vahvistusmenettelyssä arvioidaan kaavan hyväksymispäätöksen lainmukaisuutta, tällainen arviointi yksittäisen valituksen kohdalla ei kovin hyvin sovellu valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi. Onkin syytä arvioida, onko valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta tarpeen säilyttää vai voidaanko siihen liittyvä valtion yhteinen kannanmuodostus korvata esimerkiksi ministeriöiden nykyistä tiiviimmällä yhteistyöllä. Tämän selvityksen yhteydessä on käynyt ilmi, että valtioneuvoston yleisistunnon toimivallan säilyttäminen saa kuitenkin tukea eri ministeriöistä.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman korvaavaa menettelyä

Tässä vaihtoehdossa vahvistusmenettelystä luovuttaisiin kokonaan eikä sen tilalle tulisi korvaavaa menettelyä.

Valitukset käsiteltäisiin tässä vaihtoehdossa hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriöllä ja muilla ministeriöillä tulisi olla toimialaansa kuuluvissa asioissa valitusoikeus maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä. Valitusoikeus olisi nykyiseen tapaan (MRL 191 §) myös muilla viranomaisilla toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman, että tilalle tulisi korvaavaa menettelyä, nopeuttaisi maakuntakaavoitusprosessia nykyisestä niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei tehtäisi valitusta. Jos vahvistusmenettelystä luovutaan, lakia tulisi muuttaa niin, että kaava voidaan valitusajan kuluttua määrätä tulemaan voimaan niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia. Maakuntakaavojen voimaantulo nopeutuisi tällöin keskimäärin noin vuodella niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia.

Maakuntakaavoista noin 80 % on ollut valituskaavoja. Valituskaavojen suuresta osuudesta johtuu, että maakuntakaava voitaisiin todennäköisesti varsin harvoin määrätä tulemaan kokonaan voimaan ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. Valitus voi myös koskea kaavan hyväksymispäätöstä kokonaisuutena tai kaavan keskeisiä periaatteita siten, että kaavaa ei miltei osin voitaisi määrätä tulemaan voimaan ennen valitusten käsittelyä.

Valitusten käsittelyajat ympäristöministeriössä ja hallinto-oikeuksissa viittaavat siihen, että valitusten käsittelyajat eivät lyhenisi nykyisestä, jos valitusten käsittely siirtyisi hallinto-oikeuteen.

Maakuntakaavan vahvistuspäätöksessä voidaan nykyisin määrätä kaava tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Tällaisen määräyksen ympäristöministeriö on säännönmukaisesti vahvistuspäätökseen liittänyt.

Valtion viranomaisten mukanaolo maakuntakaavoituksessa painottuisi selvästi kaavoitusprosessin aikana tapahtuvaan viranomaisyhteistyöhön ja ennakko-ohjaukseen. Ennakko-ohjauksen ja viranomaisyhteistyön tarve korostuisi, joten niiden kehittämiseen olisi tässä vaihtoehdossa panostettava nykyistä enemmän. Viranomaisyhteistyön kehittämistä on laajemmin käsitelty edellä luvussa 8.1.1.

Vahvistamisesta luopuminen ja valitusten käsittelyn siirtäminen hallinto-oikeuteen saattaisi parantaa ympäristöministeriön mahdollisuuksia tuoda nykyistä vahvemmin esille omat näkemyksensä viranomaisneuvotteluissa ilman että mahdollisia jääviysepäilyjä kohdistuisi valitusten käsittelyyn tai vahvistusmenettelyyn. Tämän voidaan arvioida lisäävän viranomaisyhteistyön vaikuttavuutta. Toisaalta on myös esitetty, että vahvistusmenettelyn poistaminen saattaisi vähentää viranomaisyhteistyön vaikuttavuutta, kun valtion viranomaisten esittämien kannanottojen huomioon ottamisen valvontamahdollisuus vahvistusmenettelyssä poistuisi.

Vahvistusmenettelystä luopuminen merkitsisi sitä, että maakuntakaavojen sisällön ja menettelyn laillisuuden kattavasta valvonnasta luovuttaisiin. Tämä korostaisi asukaiden, yhteisöjen ja muiden maakunnallisten ja paikallisten toimijoiden merkitystä maakuntakaavoitusta koskevan päätöksenteon lainmukaisuuden valvonnassa.

Voidaan arvioida, että vahvistusmenettelystä luopuminen ilman korvaavaa menettelyä heikentäisi maakuntakaavoituksen asemaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen turvaamisessa. Valtakunnallisten tavoitteiden riittävän huomioon ottamisen kannalta olisikin tällöin tarpeen kehittää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja mahdollisesti myös maakuntakaavojen sisältövaatimuksia nykyistä täsmällisemmiksi ja konkreettisemmiksi.

Viranomaisyhteistyön kehittämiseksi kaavaprosessin alkuvaiheessa olisi tässä vaihtoehdossa tarpeen myös harkita sitä, tulisiko maakuntakaavan laadinnan käynnistyessä valtion taholta nykyistä selkeämmin ja aikaisemmassa vaiheessa määritellä kyseistä kaavahanketta koskevia valtakunnallisesti keskeisiä suunnittelutavoitteita. Voidaan ajatella esimerkiksi menettelyä, jossa ympäristöministeriö ja mahdollisesti muut ministeriöt, joiden hallinnonala kaavaa saattaa koskea, antaisivat jo kaavoituksen alkuvaiheessa maakunnan liitolle lausunnon kyseiseen kaavaan liittyvistä valtakunnallisista näkökohdista.

Jos vahvistusmenettelystä kokonaan luovutaan, olisi syytä kiinnittää myös huomiota mahdollisuuksiin joissakin tilanteissa turvata valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista MRL 178 §:n mukaisen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevan määräyksen käyttämisellä.

Vahvistusmenettelystä luopumisen vaikutuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että maakuntakaavan laativa maakunnan liitto ei itse ole keskeinen kaavaa toteuttava viranomainen. Kaavan toteuttaminen kuuluu pääosin muille tahoille, erityisesti kunnille, valtion viranomaisille ja elinkeinoelämän ja muiden alojen toimijoille.

Mahdollisen vahvistusmenettelystä luopumisen on arvioitu saattavan heikentää valtion viranomaisten sitoutumista maakuntakaavan toteutumisen edistämiseen. Jos vahvistusmenettelystä luovutaan, on myös arvioitava, voidaanko lakiin sisältyvä säännös valtion viranomaisten velvollisuudesta maakuntakaavan toteutumisen edistämiseen säilyttää nykyisellään. Lakiin nyt sisältyvä viranomaisten velvollisuus pyrkii edistämään kaavan toteuttamista saattaisi uudessa tilanteessa osaltaan vaikuttaa eri maakuntien välistä kokonaisuuden kannalta haitallista kilpailua lisäävästi mm. valtion resurssien suuntaamiseksi esimerkiksi maakuntakaavaan otetuilla liikenneväylien rakentamista tai parantamista koskevilla ratkaisulla.

Vahvistusmenettelystä luopuminen korostaisi valtion eri hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden kannanottojen tarpeellisuutta jo kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Myös valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen olisi tarpeen jo kaavoitusprosessin kuluessa viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Tämä edellyttäisi ministeriöiden lausuntojen pyytämistä kaavaehdotuksesta.

Nykyisessä vahvistusjärjestelmässä valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen tapahtuu osittain kaavan laatimisvaiheen viranomaisneuvotteluissa ja muussa laatimisvaiheen viranomaisyhteistyössä. Jos liiton hyväksymään kaavaan on vielä kohdistunut valtion eri hallinnonalojen eriäviä kantoja, niitä voidaan vielä sovittaa yhteen vahvistusvaiheen lausuntomenettelyssä ja tarpeen mukaan eri ministeriöiden neuvotteluissa. Jos sen jälkeenkin vielä eri ministeriöiden kannat ovat oleellisilta osin eriäviä, kaavan vahvistamista koskeva päätösvalta siirtyy MRL 31 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnolle. Jos vahvistusmenettelystä luovutaan, valtion eri viranomaisten näkökantoja yhteen sovittavan menettelyn mahdollisuus vahvistusvaiheessa poistuu. Tällöin valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen edellyttää eri hallinnonalojen nykyistä tiiviimpää yhteistyötä maakuntakaavan laatimisvaiheessa.

Valitustien muutos korostaisi valitukset ensi asteena ratkaisevien hallinto-oikeuksien merkitystä. Hallinto-oikeus ratkaisisi myös sellaisia viranomaisvalituksissa esille tuotuja erityisesti valtakunnallisten tavoitteiden turvaamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, jotka nykyisen järjestelmän mukaan ratkaistaan vahvistuskäsittelyssä tai viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuteen on saatava valitusten käsittelyn edellyttämät tarpeelliset lisäresurssit ja asiantuntemus.

Hallinto-oikeuksien toimivallan jakoa koskeva pääsääntö on, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen viranomaisen toimialueen mukaan, jonka päätöksestä valitetaan. Tämä merkitsisi, että maakuntakaavoja koskevia valituksia käsiteltäisiin kaikissa kuudessa hallinto-oikeudessa. Kun vuosittain hyväksytään koko maassa

yleensä alle kymmenen maakuntakaavaa, useimmissa hallinto-oikeuksissa maakuntakaavoja koskevia valituksia tulisi ratkaistavaksi verraten harvoin. Tämä saattaisi johtaa ainakin alkuvaiheessa valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen ja jossakin määrin myös oikeuskäytännön epäyhtenäistymiseen. Jos valitusten käsittely siirretään hallinto-oikeuksiin, käsittely olisikin perusteltua keskittää yhteen hallinto-oikeuteen. Tämä mahdollistaisi hajautettua käsittelyä paremmin riittävän asiantuntemuksen ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden.

Vahvistuskäsittelystä tässä vaihtoehdossa ympäristöministeriössä vapautuvia resursseja voidaan käyttää ennakko-ohjauksen kehittämiseen.

Mahdollinen vahvistusmenettelystä luopuminen saattaa vaikuttaa myös maakunnan liittojen keskinäisiin suhteisiin ja yhteistyöhön. Liittojen välinen yhteistyö saattaisi lisääntyä, mutta toisaalta lisääntyvä maakuntien keskinäinen kilpailu saattaisi myös vaikuttaa haitallisesti yhteistyön edellytyksiin. Maakuntien keskinäinen kilpailu saattaisi nykyistä voimakkaammin vaikuttaa myös kaavan sisältöön.

Vahvistamismenettelystä luopuminen ilman, että tilalle tulisi korvaavaa menettelyä, saattaisi jonkin verran lisätä kansalaisten ja yhteisöjen valitusalttiutta maakuntakaavoista. Myös viranomaisten valitusten määrä lisääntyisi. Uusina mahdollisina valittajatahoina voivat olla mm. ministeriöt, jotka nykyisessä järjestelmässä voivat tuoda kantansa esiin vahvistusvaiheen lausunnoissa. Valitusten ei ole kuitenkaan syytä arvioida lisääntyvän merkittävästi. Voidaan arvioida, että erityisesti ministeriöt käyttäisivät valitusoikeuttaan verraten harvoin.

Vaihtoehtojen arviointi ja vertailu

Edellä mainittujen vaihtoehtojen alustavan arvioinnin pohjalta on tarkemmin arvioitu ja vertailtu neljää eri kehittämisvaihtoehtoa ja niiden keskeisiä vaikutuksia. Vertailuun valittiin ne vaihtoehdot, joiden alustavan arvioinnin perustella katsottiin parhaiten toteuttavan asetettuja tavoitteita. Jokaisesta selvityksen työsuunnitelmassa mainitusta päävaihtoehdosta otettiin vertailuun vähintään yksi vaihtoehto.

Vertailun vaihtoehdot ovat seuraavat:

- **Vaihtoehto A: Vahvistusmenettely säilytettäisiin nykyiseen tapaan kaikkia maakuntakaavoja koskevana.** Kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin. Maakunnan liitolla olisi mahdollisuus määrätä valitusajan kuluttua maakuntakaava tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Laissa säädettäisiin vahvistusasian käsittelylle kuuden kuukauden määräaika niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei ole valitettu. Ympäristöministeriön oikeutta tehdä kaavaan vahvistusvaiheessa maakunnan liiton suostumuksella vähäisiä muutoksia laajennettaisiin jonkin verran. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvalta eri ministeriöiden välisissä ristiriitatilanteissa säilyisi.
- **Vaihtoehto B: Vahvistusmenettely korvattaisiin menettelyllä, jossa ympäristöministeriöllä olisi oikeus laissa säädetyin edellytyksin ottaa valtakunnallisten tavoitteiden kannalta ongelmallinen kaava tarkastettavaksi (otomenettely).** Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvalta eri ministeriöiden välisissä ristiriitatilanteissa säilyisi. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita täsmennettäisiin ja kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin. Valitusten käsittely siirtyisi lähtökohtaisesti hallinto-oikeuteen, mutta tarkastettavaksi otettua kaavaa koskevat valitukset käsiteltäisiin tarkastusmenettelyn yhteydessä ympäristöministeriössä.
- **Vaihtoehto C: Vahvistusmenettelystä luovuttaisiin, mutta ympäristöministeriöllä olisi oikeus tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä maakunnan liitolle oikaisukehotus.** Valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriöllä ja muilla ministeriöillä kuten myös muilla viranomaisilla olisi valitusoikeus kaavan hyväksymispäätöksestä. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita täsmennettäisiin ja kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin.
- **Vaihtoehto D: Vahvistusmenettelystä luovuttaisiin eikä sen tilalle tulisi korvaavaa menettelyä.** Valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriöllä ja muilla ministeriöillä kuten myös muilla viranomaisilla olisi valitusoikeus kaavan hyväksymispäätöksestä. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita täsmennettäisiin ja kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin.

Vaihtoehtoja on vertailtu pääosin selvityksen työsuunnitelmassa esitettyjen näkökulmien pohjalta (ks. luku 2). Vertailuun on lisäksi otettu mukaan eräitä sellaisia selvitystyön aikana esille nousseita arviointinäkökulmia, jotka eivät sisältyneet työsuunnitelmaan.

Seuraavassa taulukossa esitetään arviot edellä todettujen neljän kehittämisvaihtoehdon keskeisistä vaikutuksista.

Vaihtoehto A Vahvistusmenettelyn kehittäminen	Vaihtoehto B Vahvistusmenettelyn korvaaminen ottomenettelyllä	Vaihtoehto C Vahvistusmenettelyn korvaaminen oikaisukehotusmenettelyllä	Vaihtoehto D Vahvistusmenettelystä luopuminen
Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) toteutuminen			
Maakuntakaavoituksen asema VAT:tien kannalta säilyisi nykyisellään.	Maakuntakaavoituksen asema VAT:tien kannalta säilyisi pääosin nykyisellään. VAT:tien ja muiden valtakunnallisten asioiden merkitys maakuntakaava-prosessissa ja valtion viranomaisten ohjauksessa saattaisi korostua, koska ottomenettely perustuisi arvioon valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamisesta. VAT -pääöstä olisi täsmennettävä.	Maakuntakaavoituksen asema VAT:tien toteutumisen turvaamisessa heikkenisi jonkin verran, koska oikaisukehotuksen huomioon ottaminen riippuisi maakunnan liiton kannanotosta. VAT -pääöstä olisi täsmennettävä.	Maakuntakaavoituksen asema VAT:tien toteutumisen turvaamisessa heikkenisi, koska mahdollisuus vahvistus- tai tarkastusmenettelyssä puuttua kaavan hyväksymispäätökseen jäisi pois. VAT -pääöstä olisi täsmennettävä. Olisi harkittava myös lausuntomenettelyä, jolla ministeriöt voisivat tuoda valtakunnalliset näkökohdat nykyistä selkeämmin esiin kaava-prosessin alkuvaiheessa.
Maakuntakaavoituksen sisältö			
Vahvistusmenettelyn säilyttäminen ja kehittäminen luvussa 8.1 esitetyllä tavalla ei muuttaisi maakuntakaavoituksen sisältöä.	Maakuntakaavoituksessa saattaisivat korostua valtakunnallisesti merkittävät asiat, jotka olisivat ottomenettelyn perusteena. Valtion viranomaisvalvonta muissa kuin valtakunnallisesti merkittävissä asioissa jäisi valitusmenettelyn varaan.	Maakuntakaavoituksessa saattaisivat korostua valtakunnallisesti merkittävät asiat, jotka olisivat oikaisukehotuksen keskeinen peruste. Valtion viranomaisvalvonta jäisi oikaisukehotuksen ja mahdollisen valitusmenettelyn varaan.	Maakuntakaavan merkitys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisessa ja muiden valtakunnallisten maankäyttökysymysten ratkaisemisessa heikkenisi jossakin määrin. Maakunnalliset tavoitteet painottuisivat maakuntakaavassa nykyistä enemmän. Maakuntien keskinäisen kilpailun vaikutus kaavan sisältöön saattaisi lisääntyä.
Maakuntakaavoituksen kesto			
Viranomaisyhteistyön ja lausuntomenettelyn uudistamisen johdosta vahvistuskäsittely nopeutuisi keskimäärin noin 3-4 kuukautta. Kaavaehdotusvaihe hidastuisi jonkin verran, kun ehdotusvaiheen lausuntomenettelyyn tulisi kuulumaan myös ministeriöiden lausuntojen pyytäminen. Voidaan arvioida, että maakuntakaavoitusprosessi nopeutuisi kokonaisuutena keskimäärin noin 2-3 kuukaudella. Kaavan voimaantulo niiltä osin, joihin ei kohdistu valitusta ja joilta liitto määräisi kaavan tulemaan voimaan ennen vahvistuskäsittelyä, nopeutuisi nykyiseen verrattuna keskimäärin noin vuodella.	Kaavan voimaantulo nopeutuisi noin vuodella niiltä osin, joita ottomenettely ei koskisi ja joihin ei kohdistu valitusta. Tarkastusmenettelyä koskisi säännös enintään kuuden kuukauden käsittelyajasta, kuten vahvistusmenettelyäkin. Tarkastusmenettely olisi yleensä vahvistuskäsittelyä nopeampi, koska se ei yleensä kohdistuisi koko kaavaan.	Kaavan voimaantulo nopeutuisi noin vuodella niissä tilanteissa, joissa oikaisukehotusta ei tehdä ja joihin ei kohdistu valitusta. Jos oikaisukehotus tehdään, kaavan voimaantulo saattaa hidastua mahdollisen uuden valituksen takia tai sen vuoksi, että valitusten käsittelyn tulee odottaa oikaisukehotuksen ratkaisua.	Kaavan voimaantulo nopeutuisi noin vuodella niiltä osin, joihin ei kohdistu valitusta.

Vaihtoehto A Vahvistusmenettelyn kehittäminen	Vaihtoehto B Vahvistusmenettelyn korvaaminen ottomenettelyllä	Vaihtoehto C Vahvistusmenettelyn korvaamisen oikaisukehotusmenettelyllä	Vaihtoehto D Vahvistusmenettelystä luopuminen
Maakuntakaavoituksen ohjaus			
Viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä niin, että eri viranomaisten kannanotot tulevat nykyistä selkeämmin esille jo kaavaa laadittaessa.	<p>Ennakko-ohjauksen ja viranomaisyhteistyön tarve korostuisi enemmän kuin nykyisessä menettelyssä.</p> <p>Viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä niin, että eri viranomaisten kannanotot tulevat nykyistä selkeämmin esille jo kaavaa laadittaessa.</p> <p>Valtion puuttumisoikeuden rajaaminen ottomenettelyn kriteerien mukaisesti lisäisi jossakin määrin ympäristöministeriön mahdollisuuksia tuoda nykyistä vahvemmin esille omia näkemyksiään viranomaisneuvotteluissa.</p>	<p>Ennakko-ohjauksen ja viranomaisyhteistyön tarve korostuisi enemmän kuin nykyisessä menettelyssä.</p> <p>Viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä niin, että eri viranomaisten kannanotot tulevat nykyistä selkeämmin esille jo kaavaa laadittaessa.</p> <p>Valtion viranomaisten kannanottojen yhteensovittamiseen kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota jo kaavan laadinnan aikana.</p> <p>Vahvistamisesta luopuminen lisäisi ympäristöministeriön mahdollisuuksia tuoda nykyistä vahvemmin esille näkemyksiään viranomaisneuvotteluissa.</p>	<p>Ennakko-ohjauksen ja viranomaisyhteistyön tarve korostuisi enemmän kuin muissa vaihtoehdoissa.</p> <p>Viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä niin, että eri viranomaisten kannanotot tulevat nykyistä selkeämmin esille jo kaavaa laadittaessa.</p> <p>Valtion viranomaisten kannanottojen yhteensovittamiseen kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota jo kaavan laadinnan aikana.</p> <p>Vahvistamisesta luopuminen lisäisi ympäristöministeriön mahdollisuuksia tuoda nykyistä vahvemmin esille näkemyksiään viranomaisneuvotteluissa.</p>
Maakuntakaavoituksen asema kaavajärjestelmässä			
<p>Maakuntakaavoituksen asema kaavajärjestelmässä säilyisi nykyisellään.</p> <p>Vahvistusmenettelyn nopeutuminen ja mahdollisuus määrätä kaava voimaan valitusajan kuluttua parantaisivat maakuntakaavan kykyä ohjata maakunnan kehitystä.</p>	<p>Maakuntakaavoituksen asema kaavajärjestelmässä säilyisi valtakunnallisesta näkökulmasta pääosin nykyisellään, mutta kaavan merkitys muun suunnittelun ja viranomaistoiminnan ohjaamisessa saattaisi jossakin määrin heikentyä.</p> <p>Kaavaprosessin nopeutuminen niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja, parantaisi maakuntakaavan kykyä ohjata maakunnan kehitystä ja parantaisi osaltaan kaavajärjestelmän toimivuutta.</p>	<p>Maakuntakaavoituksen asema VAT:tien ja muiden valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen turvaamisessa ja muun suunnittelun ja viranomaistoiminnan ohjaamisessa heikkenisi jossakin määrin.</p> <p>Kaavaprosessin nopeutuminen niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja, lisäisi maakuntakaavan kykyä ohjata maakunnan kehitystä ja parantaisi osaltaan kaavajärjestelmän toimivuutta.</p>	<p>Maakuntakaavoituksen asema VAT:tien ja muiden valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen turvaamisessa ja muun suunnittelun ja viranomaistoiminnan ohjaamisessa heikentyisi.</p> <p>Kaavaprosessin nopeutuminen niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja, lisäisi maakuntakaavan kykyä ohjata maakunnan kehitystä ja parantaisi osaltaan kaavajärjestelmän toimivuutta.</p>
VAT:tien ja kaavajärjestelmän muiden osien asema ja kehittämistarpeet			
VAT:tien täsmentämisen tarvetta on syytä harkita suunnitellun arvioinnin yhteydessä.	VAT:tien täsmentäminen olisi tarpeen, jotta ottomenettelyyn liittyvät harkintakriteerit olisivat selkeät.	VAT:tien täsmentäminen olisi tarpeen, jotta oikaisukehotuksen käyttämisen kriteerit olisivat selkeät.	<p>VAT:tien ja ehkä myös maakuntakaavan sisältövaatimusten täsmentäminen olisi tarpeen.</p> <p>Oli harkittava myös lausuntomenettelyä, jolla ministeriöt voisivat tuoda valtakunnalliset näkökohdat nykyistä selkeämmin esiin kaavaprosessin alkuvaiheessa.</p> <p>Maakuntakaavoituksen merkityksen heikkeneminen valtakunnallisesta näkökulmasta saattaisi lisätä yleiskaavoituksen merkitystä ja tarvetta strategisen yleiskaavoituksen kehittämiseen.</p>

Vaihtoehto A Vahvistusmenet- telyn kehittäminen	Vaihtoehto B Vahvistusmenettelyn korvaaminen ottomenettelyllä	Vaihtoehto C Vahvistusmenettelyn korvaami- nen oikaisukehotusmenettelyllä	Vaihtoehto D Vahvistusmenettelystä luopuminen
YM:n ja valtioneuvoston päätösvalta ja asema			
Säilyisi nykyisellään	YM:n tehtävä painottuisi nykyistä vahvemmin ennakko-ohjaukseen ja yhteistyöhön. Valtioneuvoston yleisistunnon päätös- valta voisi säilyä niissä tarkastusme- nettelyyn otetuissa asioissa, joissa eri ministeriöiden kannat ovat oleellisilta osin eriävät.	YM:n tehtävä painottuisi nykyistä vahvemmin ennakko-ohjaukseen ja yhteistyöhön. Valtioneuvoston yleisistunnon päätös- valtaa yksittäisiin maakuntakaava- päätöksiin ei tähän vaihtoehtoon kuuluisi.	YM:n tehtävä painottuisi nykyistä vahvemmin ennakko-ohjaukseen ja yhteistyöhön. Valtioneuvoston yleisistunnon päätös- valtaa yksittäisiin maakunta- kaavapäätöksiin ei tähän vaihtoehtoon kuuluisi.
Valtion viranomaisten asema			
Säilyisi pääosin nykyisellään, mutta viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä. Ministeriöiden lausunnot olisi pyydettyä kaavaehdotusvaiheessa.	Viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä. Korostaisi valtion eri hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden kannanottojen tarpeellisuutta jo kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Myös valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen olisi tarpeen jo kaavoitusprosessin kuluessa viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Tämä edellyttäisi ministeriöiden lausuntojen pyytämistä kaavaehdotuksesta.	Viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä. Korostaisi valtion eri hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden kannanottojen tarpeellisuutta jo kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Myös valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen olisi tarpeen jo kaavoitusprosessin kuluessa viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Tämä edellyttäisi ministeriöiden lausuntojen pyytämistä kaavaehdotuksesta. Muiden valtion viranomaisten kuin YM:n mahdollisuus vaikuttaa kaavan sisältöön hyväksymispäätöksen jälkeen jäisi valitusmenettelyn varaan.	Viranomaisyhteistyötä olisi kehitettävä. Korostaisi valtion eri hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden kannanottojen tarpeellisuutta jo kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Myös valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen olisi tarpeen jo kaavoitusprosessin kuluessa viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Tämä edellyttäisi ministeriöiden lausuntojen pyytämistä kaavaehdotuksesta. Valtion viranomaisten mahdollisuus vaikuttaa kaavan sisältöön hyväksymispäätöksen jälkeen jäisi valitusmenettelyn varaan.
Muutoksenhaku			
Säilyisi nykyisellään.	Valitusten käsittely siirtyisi lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksiin, mutta tarkastusmenettelyyn otettua kaavaa koskevat valitukset käsiteltäisiin tarkastusmenettelyn yhteydessä YM:ssä.	Valitusten käsittely siirtyisi hallinto-oikeuksiin. Muutos saattaisi ainakin alkuvaiheessa johtaa valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen ja jossakin määrin myös oikeuskäytännön epäyhtenäistymiseen.	Valitusten käsittely siirtyisi hallinto-oikeuksiin. Muutos saattaisi ainakin alkuvaiheessa johtaa valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen ja jossakin määrin myös oikeuskäytännön epäyhtenäistymiseen.
Säännösten muutostarpeet			
Viranomaisyhteistyötä ja lausuntomenettelyä koskevia säännöksiä olisi uudistettava. Lakiin lisättävä säännökset mahdollisuudesta määrätä kaava tulemaan valitusajan kuluttua voimaan niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia. Myös säännös vahvistusmenettelyn käsitte- lyajasta lisättävä lakiin, samoin mahdollisesti säännös kehittämiskustelusta.	Lakiin tarvitaan ottomenettelyä koskevat säännökset. Muutoksenhakua koskevia säännöksiä olisi uudistettava, koska valitusten käsittely siirtyisi lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksiin. Viranomaisyhteistyötä koskevien säännösten uudistaminen olisi tarpeen, samoin mahdollisesti säännös kehittämiskustelusta.	Lakiin tarvitaan oikaisukehotusmenettelyä koskevat säännökset. Koska valitusten käsittely siirtyisi hallinto-oikeuksiin, sitä koskevat säännökset olisi uudistettava. Viranomaisyhteistyötä koskevien säännösten uudistaminen olisi tarpeen, samoin mahdollisesti säännös kehittämiskustelusta.	Koska valitusten käsittely siirtyisi hallinto-oikeuksiin, sitä koskevat säännökset olisi uudistettava. Viranomaisyhteistyötä koskevien säännösten uudistaminen olisi tarpeen, samoin mahdollisesti säännös kehittämiskustelusta.

Vaihtoehto A Vahvistusmenet- telyn kehittäminen	Vaihtoehto B Vahvistusmenettelyn korvaaminen ottomenettelyllä	Vaihtoehto C Vahvistusmenettelyn korvaami- nen oikaisukehotusmenettelyllä	Vaihtoehto D Vahvistusmenettelystä luopuminen
Resurssitarpeet eri viranomaisissa			
Ennakko-ohjaukseen ja muuhun viranomaisyhteistyöhön panostettava nykyistä enemmän.	Ennakko-ohjaukseen ja muuhun viranomaisyhteistyöhön panostettava nykyistä enemmän. Vahvistuskäsittelystä YM:ssä vapautuvia resursseja voidaan jonkin verran käyttää ennakko-ohjauksen kehittämiseen. Lisäresurssitarpeita hallinto-oikeuksiin.	Ennakko-ohjaukseen ja muuhun viranomaisyhteistyöhön panostettava nykyistä enemmän. Vahvistuskäsittelystä YM:ssä vapautuvia resursseja voidaan käyttää ennakko-ohjauksen kehittämiseen. Lisäresurssitarpeita hallinto-oikeuksiin.	Ennakko-ohjaukseen ja muuhun viranomaisyhteistyöhön panostettava nykyistä enemmän. Vahvistuskäsittelystä YM:ssä vapautuvia resursseja voidaan käyttää ennakko-ohjauksen kehittämiseen. Lisäresurssitarpeita hallinto-oikeuksiin.
Järjestelmän selkeys			
Pääkohdiltaan nykyinen menettely, jonka vaiheet ja eteneminen olisivat nykyiseen tapaan ennakoitavissa.	Valtion puuttumismahdollisuus perustuisi siihen, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ilmeisesti ole otettu huomioon lain edellyttämällä tavalla. Ottomenettelyn kriteerien tulee olla selkeät. Muutoksenhakumenettely olisi nykyistä mutkikkaampi, koska ottomenettelyn käyttäminen johtaisi valitusten käsittelyn siirtämiseen hallinto-oikeudesta ministeriöön.	Oikaisukehotusmenettely olisi maakuntakaavoissa uusi. Oikaisukehotus mahdollistaisi kaavan virheiden ja puutteiden korjaamisen valituskäsittelyä joustavammin ja nopeammin. Toisaalta oikaisukehotus hidastaisi muutoksenhakumenettelyä, koska valitusten käsittelyn tulee odottaa oikaisukehotuksen ratkaisua.	Menettelyn pääkohdat keskeisiltä osin samanlaiset kuin kuntien kaavoituksessa.
Vaikutukset kansalaisiin			
Keskeisiltä osin nykyinen järjestelmä. Kaavaprosessi nopeutuisi kokonaisuutena keskimäärin noin 2-3 kuukaudella. Kaavan voimaantulo niiltä osin, joihin ei kohdistu valitusta ja joilta liitto määräisi kaavan tulemaan voimaan ennen vahvistuskäsittelyä, nopeutuisi nykyiseen verrattuna keskimäärin noin vuodella. Vahvistusmenettelyssä tapahtuva viranomaisvalvonta lisää maakuntakaavoituksen yhdenvertaisuutta maan eri alueilla ja osaltaan turvaa päätöksenteon lainmukaisuutta.	Maakuntakaavoitusprosessi nopeutuu niiltä osin, joihin ei kohdistu ottomenettelyä eikä valituksia. Päätöksenteon lainmukaisuuden valvonta jää muilta kuin ottomenettelyn piiriin kuuluvilta osin nykyistä enemmän kansalaisten vaikutuskeinojen ja valitusoikeuden käytön varaan.	Maakuntakaavoitusprosessi nopeutuu niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia eikä oikaisukehotusta. Päätöksenteon lainmukaisuuden valvonta jää nykyistä menettelyä enemmän kansalaisten vaikutuskeinojen ja valitusoikeuden käytön varaan.	Maakuntakaavoitusprosessi nopeutuu niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia. Päätöksenteon lainmukaisuuden valvonta jää nykyistä menettelyä enemmän kansalaisten vaikutuskeinojen ja valitusoikeuden käytön varaan. Valitusten määrä mahdollisesti lisääntyisi jonkin verran. Viranomaisvalvonnan väheneminen saattaa jossakin määrin lisätä lain soveltamisen ja kaavoituskäytännön epäyhtenäisyyttä eri maakuntien kesken.
Toteuttamisaikataulu			
Toteuttamisaikataulu noin 1-2 vuotta.	Edellyttää lainsäädännön muutoksia, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamista ja näihin liittyvää ohjausta ja koulutusta. Toteuttamisaikataulu noin 2- 3 vuotta.	Edellyttää lainsäädännön muutoksia, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamista ja näihin liittyvää ohjausta ja koulutusta. Toteuttamisaikataulu noin 2- 3 vuotta.	Edellyttää lainsäädännön muutoksia, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamista ja näihin liittyvää ohjausta ja koulutusta. Toteuttamisaikataulu noin 2-3 vuotta.

9 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Tämän luvun kohdassa 9.1 esitetään yhteenveto selvityksen lähtökohdista ja tavoitteista ja kohdassa 9.2 yhteenveto selvitetystä vaihtoehdoista. Johtopäätökset esitetään kohdassa 9.3 ja toimenpide-ehdotukset kohdassa 9.4.

9.1

Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin kannanotot

Selvityksen lähtökohtana oli maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin kannanotto, jonka mukaan maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kaavajärjestelmän toimivuuteen tulee selvittää.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa todettiin, että maakuntakaavojen laatiminen on ollut aktiivista ja maakuntakaavoitus on alueellisen ja sisällöllisen kattavuuden näkökulmasta pääosin täyttänyt sille laissa asetetun tehtävän. Arvioinnissa todettiin myös, että maakuntakaavoitus on painottunut viime vuosina vaihekaavoitukseen ja maakuntakaavojen kattava uudistaminen onkin lähivuosina tarpeen useimmissa maakunnissa.

Edelleen arvioinnissa todettiin, että varsinkaan kaupunkiseuduilla maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkin ylikunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä. Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta ongelmalliseksi todettiin se, että maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen työnjako ei ole selkeä. Maakuntakaavoissa on käsitelty usein sellaisia kysymyksiä, jotka on tarkoitettu ratkaistavaksi kuntatasolla. Arvioinnin johtopäätöksenä todettiin, että maakuntakaavojen tehtävää kaavajärjestelmässä ja suhdetta yleiskaavoitukseen tulisi selkeyttää. Arvioinnissa todettiin myös, että viranomaisyhteistyötä on tarpeen kehittää ja eri toimijoiden rooleja selkeyttää.

Maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn merkityksestä ja toimivuudesta

Maakuntakaavojen vahvistusmenettely on keskeinen osa nykyistä maakuntakaavoituksen ohjausta ja laillisuusvalvontaa. Viranomaisohjaus ja vahvistusmenettely sen osana ovat merkittävästi vaikuttaneet maakuntakaavojen sisältöön. Ne ovat erityisesti parantaneet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista ja lisänneet kaavoituskäytännön yhdenmukaisuutta eri maakuntien välillä.

Vahvistusmenettelyn keskeiseksi ongelmaksi on koettu se, että vahvistuskäsittely pidentää jo muutoinkin pitkää kaavaprosessia ja viivyyttää kaavan voimaantuloa myös sellaisilta osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja. Vahvistusmenettelyn koetaan myös voivan syrjäyttää kunnalliseen demokratiaan perustuvan maakunnallisen päätöksenteon.

Valitusten käsittely on olennainen osa vahvistusmenettelyä. Maakuntakaavoista noin 80 % on ollut valituskaavoja. Maakuntakaavapäätöksistä, joihin on liittynyt va-

litus, noin 85 % on saatettu KHO:n ratkaistavaksi. Maakuntakaavojen vahvistus- ja valituskäsittely ympäristöministeriössä on vuosina 2000–2013 kestänyt keskimäärin noin 16 kuukautta ja jatkovalitusten käsittely KHO:ssa suunnilleen saman verran.

Valitusten määrä ja laajuus vaikuttavat merkittävästi vahvistusmenettelyn vaatimaan aikaan. Valitukset koskevat usein laaja-alaisia ja periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä myös sellaisissa tilanteissa, joissa vakiintunutta oikeuskäytäntöä ei vielä ole. Tällaisia ovat viime vuosina olleet esimerkiksi tuulivoimaloiden ja turvetuotannon sijoittumisen oikeudellisia edellytyksiä koskevat asiat.

Kaavan laadinnan aikaisen viranomaisyhteistyön toimivuus tai sen ongelmat vaikuttavat merkittävästi vahvistusmenettelyn sujumiseen. Erityisesti selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyden ja oikean kohdentamisen varmistamisessa, selvitystarpeiden oikea-aikaisessa määrittelyssä ja selvitysaineiston selkeydessä on koettu kehittämisen tarvetta. Eri viranomaisten ohjausrooleissa on koettu olevan epäselvyyttä ja ministeriöiden ja saman hallinnonalan aluehallinnon kannanotot ovat saattaneet olla ristiriitaisia. Ministeriöiden lausunnon pyytäminen vasta kaavan vahvistusmenettelyssä on koettu myöhäiseksi vaiheeksi vahvistusprosessin sujuvuuden kannalta.

Selvityksessä on todettu, että viranomaisyhteistyötä on tarpeen kehittää siitä riippumatta, mikä vahvistusmenettelyn kehittämis- tai korvaamisvaihtoehto valitaan. Viranomaisyhteistyön kehittämisen edellytykset ja painopisteet kuitenkin riippuvat siitä, mikä kehittämisvaihtoehto valitaan.

Kehittämistavoitteet

Selvityksen keskeisenä tavoitteena oli maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnin kannanoton mukaisesti löytää kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta nykyistä vahvistusmenettelyä parempia tapoja, joilla valtio voi kaavoituksessa varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisen ja turvata muita valtakunnallisia intressejä. Tämän lähtökohdan pohjalta selvityksessä määriteltiin vahvistusmenettelyn uudistamiselle tai sen muulla menettelyllä korvaamiselle seuraavat tavoitteet:

1. Maakuntakaavoituksen nykyinen merkittävä asema maakunnan tavoitteiden määrittelyssä sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten intressien toteuttamisessa turvataan.
2. Maakuntakaavoituksen tehtävä ylikunnallisten maankäyttökysymysten ratkaisijana varmistetaan.
3. Maakunnallisen päätöksenteon edellytyksiä maakuntakaavoituksen perustana vahvistetaan.
4. Lain soveltamisen yhdenmukaisuus eri maakuntien välillä turvataan maakuntakaavoituksen sisällöllisten tavoitteiden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimalla tavalla.
5. Resurssien tehokasta käyttöä maakuntakaavoituksessa ja sen ohjauksessa edistetään.
6. Viranomaisyhteistyön ja maakuntakaavoituksen ohjauksen toimivuutta parannetaan.
7. Maakuntakaavaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta parannetaan. Erityisesti pyritään edistämään ristiriitojen ratkaisua jo kaavoitusprosessin kuluessa ja nopeuttamaan kaavan voimaantuloa niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja.
8. Vuorovaikutteisen suunnittelun edellytykset ja osallisten vaikutusmahdollisuudet turvataan.
9. Järjestelmän selkeys osallisten ja muiden toimijoiden kannalta varmistetaan.
10. Valitusten asiantunteva käsittely kohtuullisessa ajassa turvataan ja päätösten korkea laatutaso säilytetään.

Selvitetyt vaihtoehdot

Selvityksessä on työsuunnitelman mukaisesti tarkasteltu seuraavia päävaihtoehtoja:

- Nykymuotoisen vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehityksessä muodossa.
- Laissa määritelty vahvistusmenettelyn korvaava menettely, jolla valtio voi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä.
- Vahvistusmenettelystä luopuminen sellaisenaan.

Nykymuotoisen vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehityksessä muodossa

Tässä vaihtoehdossa lähtökohtana on, että maakuntakaava saatetaan nykyiseen tapaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi, mutta kaavoitusprosessia ja vahvistusmenettelyä kehitetään niin, että luotaisiin edellytykset nykyistä nopeammalle ja tehokkaammalle menettelylle.

Vahvistusmenettelyn kehittämiseksi on arvioitu seuraavia toimenpiteitä:

- Viranomaisyhteistyön ja -ohjauksen kehittäminen.
- Valitusten käsittelyn erottaminen vahvistusmenettelystä ja siirtäminen hallintotuomioistuimille.
- Ympäristöministeriölle mahdollisuus tehdä vahvistusvaiheessa maakunnan liiton suostumuksella nykyistä merkittävämpiä muutoksia kaavan sisältöön.
- Ennakko-ohjauksen ja vahvistuskäsittelyn erottaminen ympäristöministeriössä organisatorisesti toisistaan.
- Määräajan säättäminen vahvistusasian ratkaisemiselle.
- Maakunnan liiton mahdollisuus määrätä valitusajan kuluttua maakuntakaava tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista siltä osalta, johon ei kohdistu valituksia.

Vahvistusmenettelyn korvaava menettely, jolla valtio voi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä

Nykyisen vahvistusmenettelyn korvaavina menettelyinä on arvioitu seuraavia vaihtoehtoja:

1. Järjestelmä, jossa vahvistus- tai muu vastaava menettely ei koskisi kaikkia maakuntakaavoja, vaan ainoastaan sellaisia kaavoja, joissa tällaiselle menettelylle on erityinen tarve.

Tässä vaihtoehdossa maakuntakaavoja ei saatettaisi vahvistettavaksi. Ympäristöministeriö voisi kuitenkin määrätä maakuntakaavan tai kaavan tietyn osan tarkastettavaksi, jos perustellusti voidaan katsoa, että kaavassa ei ilmeisesti ole huolehdittu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (ottomenettely).

2. Järjestelmä, jossa vahvistusmenettely koskisi lähtökohtaisesti kaikkia maakuntakaavoja, mutta ympäristöministeriö voisi vapauttaa tietyn kaavan tai sen osan vahvistusmenettelystä.

Vahvistusmenettelystä vapauttamisen perusteet määriteltäisiin laissa. Vapauttaminen perustuisi maakunnan liiton esitykseen.

3. Vahvistusmenettelyn korvaaminen ympäristöministeriön mahdollisuudella tehdä maakunnan liitolle oikaisukehotus kaavan hyväksymispäätöksestä.

Ympäristöministeriöllä olisi mahdollisuus tehdä maakunnan liitolle oikaisukehotus, jos kaava on laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä. Menettely vastaisi nykyistä ELY-keskuksen mahdollisuutta tehdä oikaisukehotus kunnan päätöksestä hyväksyä yleiskaava ja asemakaava (MRL 195 §).

Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman korvaavaa menettelyä

Tässä vaihtoehdossa vahvistusmenettelystä luovuttaisiin eikä sen tilalle tulisi korvaavaa menettelyä.

Valitukset käsiteltäisiin tässä vaihtoehdossa hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriöllä ja muilla ministeriöillä olisi toimialaansa kuuluvissa asioissa valitusoikeus maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä. Valitusoikeus olisi nykyiseen tapaan (MRL 191 §) myös muilla viranomaisilla toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Yksityiskohtaisempaan vertailuun valitut vaihtoehdot

Edellä mainittujen vaihtoehtojen alustavan arvioinnin pohjalta vertailtiin tarkemmin neljän eri kehittämisvaihtoehdon keskeisiä vaikutuksia. Vertailuun valittiin ne vaihtoehdot, joiden alustavan arvioinnin perustella katsottiin parhaiten toteuttavan asetettuja tavoitteita. Jokaisesta selvityksen työsuunnitelmassa mainitusta päävaihtoehdosta otettiin vertailuun vähintään yksi vaihtoehto.

Vertailussa olivat seuraavat vaihtoehdot:

- **Vaihtoehto A:** Vahvistusmenettely säilytettäisiin nykyiseen tapaan kaikkia maakuntakaavoja koskevana. Samalla kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin. Maakunnan liitolla olisi mahdollisuus määrätä valitusajan kuluttua maakuntakaava tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Laissa säädettäisiin vahvistusasian käsittelylle kuuden kuukauden määräaika niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei ole valitettu. Ympäristöministeriön oikeutta tehdä kaavaan vahvistusvaiheessa maakunnan liiton suostumuksella vähäisiä muutoksia laajennettaisiin jonkin verran. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvalta ministeriöiden välisissä ristiriitatilanteissa säilyisi.
- **Vaihtoehto B:** Vahvistusmenettely korvattaisiin menettelyllä, jossa ympäristöministeriöllä olisi oikeus ottaa maakuntakaava tai kaavan tietty osa tarkastusmenettelyyn (ottomenettely), jos perustellusti voidaan katsoa, että kaavassa ei ilmeisesti ole huolehdittu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvalta ministeriöiden välisissä ristiriitatilanteissa säilyisi. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita täsmennettäisiin ja kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin. Valitusten käsittely siirtyisi lähtökohtaisesti hallinto-oikeuteen, mutta tarkastusmenettelyyn otettua kaavaa koskevat valitukset käsiteltäisiin tarkastusmenettelyn yhteydessä ympäristöministeriössä.

- **Vaihtoehto C:** Vahvistusmenettelystä luovuttaisiin, mutta ympäristöministeriöllä olisi oikeus tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä maakunnan liitolle oikaisukehoitus. Valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriöllä ja muilla ministeriöillä kuten myös muilla viranomaisilla olisi valitusoikeus kaavan hyväksymispäätöksestä. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita täsmennettäisiin ja kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin.
- **Vaihtoehto D:** Vahvistusmenettelystä luovuttaisiin eikä sen tilalle tulisi korvaavaa menettelyä. Valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriöllä ja muilla ministeriöillä kuten myös muilla viranomaisilla olisi valitusoikeus kaavan hyväksymispäätöksestä. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita täsmennettäisiin ja kaavan laadinnan aikaista viranomaisyhteistyötä kehitettäisiin.

Vertailun tulokset on esitetty luvussa 8.4.

9.3

Johtopäätökset

Järjestelmän kehittämiselle asetettujen tavoitteiden pohjalta voidaan hahmotella toimintatapaa, joka parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaisi tavoitteita. Tämä toimintatapa edellyttäisi, että keskeiset viranomais- ja muut osallistajat ovat aktiivisesti mukana kaavaprosessissa alusta alkaen ja että eri viranomaistahojen väliset näkemyserot ja ristiriidat voidaan pääosin ratkaista jo kaavoitusprosessin aikana. Vuorovaikutuksen tulisi toimia niin, että muutkin ristiriidat voidaan nykyistä suuremmalta osin ratkaista jo kaavoitusprosessin kuluessa ja valitusten määriä maakuntakaavoituksessa voidaan vähentää. Kaavaprosessin kuluessa tulisi voida varmistaa se, onko ratkaisuun jäänyt ristiriitoja valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Jos ratkaisuun on jäänyt tällaisia ristiriitoja, ne tulisi voida ratkaista nykyistä joustavammin ja nopeammin.

Nykymuotoisen vahvistusmenettelyn kehittäminen

Vahvistusmenettelyn säilyttäminen kehitetyssä muodossa säilyttäisi maakuntakaavan merkittävän aseman valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen turvaamisessa. Maakuntakaavoituksen asema kaavajärjestelmässä ja myös muun lainsäädännön mukaisen päätöksenteon ohjaamisessa säilyisi muutenkin pääosin nykyisellään. Kaavoitusprosessin nopeutuminen lisäisi maakuntakaavan käyttökelpoisuutta ja joustavuutta maakunnan kehityksen ohjaamisessa.

Valtioneuvoston yleisistunnon asema ja toimivalta säilyisivät tässä vaihtoehdossa nykyisellään. Samoin maakuntakaavan ohjausvaikutukset muuhun viranomaistoimintaan säilyisivät nykyisellään.

Viranomaisyhteistyön kehittämiseksi valtion viranomaisten ohjauspanostusta olisi kehitettävä ja viranomaisten valmiuksia ottaa maakuntakaavaan kantaa jo kaavoitusprosessin aikaisemmassa vaiheessa olisi parannettava.

Nykyisenkaltaisen vahvistusmenettelyn keskeinen ongelma on se, että kaavaa ei voida ennen vahvistuspäätöstä määrätä miltään osin tulemaan voimaan. Näin ollen vahvistusmenettely on hidastanut kaavan voimaansaattamista niiltäkin osin, joihin ei ole kohdistunut valituksia tai ristiriitoja esimerkiksi valtakunnallisten tavoitteiden näkökulmasta.

Nykyisen vahvistusmenettelyn kehittämiseksi lakiin tulisi ottaa säännös siitä, että maakunnan liitto voisi määrätä valitusajan kuluttua maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kaavan vahvistamista siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Ympäristöministeriö valitusviranomaisena voisi kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Laissa säädettäisiin lisäksi vahvistusasian käsittelylle kuuden kuukauden määräaika niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei ole valitettu.

Eri viranomaisten ohjausrooleja tulisi selkeyttää, viranomaisneuvottelujen ajankohdat olisi tarpeen määritellä nykyistä väljemmin ja lausuntomenettelyä koskevia säännöksiä olisi tarpeen muuttaa niin, että ministeriöiden lausunto pyydetään jo kaavaehdotusvaiheessa. Lakia tulisi muuttaa myös niin, että ympäristöministeriöllä olisi mahdollisuus tehdä vahvistusvaiheessa maakunnan liiton suostumuksella jonkin verran nykyistä merkittävämpiä muutoksia kaavan sisältöön.

Nämä uudistukset antaisivat mahdollisuuden maakuntakaavan voimaantulon huomattavaan nopeuttamiseen niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia, ja myös vahvistusmenettelyn nopeuttamiseen. Pelkästään ministeriöiden lausuntojen siirtämisellä vahvistusmenettelystä kaavaehdotusvaiheeseen vahvistusmenettelyä voidaan nopeuttaa keskimäärin noin 3-4 kuukaudella.

Vahvistusmenettelyn säilyttäminen kehitetyssä muodossa on perusteltu vaihtoehto erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten tavoitteiden turvaamisen näkökulmasta. Ne perusteet, joilla maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä päädyttiin maakuntakaavojen vahvistamismenettelyyn, ovat pääosin edelleen olemassa. Nykyisestä menettelystä saadut kokemukset, kehittämistyö ja lain toimeenpanon ohjeistus sekä suunnittelu-, hallinto- ja oikeuskäytäntö ovat luoneet pohjan kehittyneelle suunnitteluprosessille ja kaavojen sisältökysymysten ratkaisemiselle.

Vahvistusmenettelyssä toteutuva viranomaisvalvonta edistää osaltaan maakuntakaavojen yhteensovittamista eri maakuntien välillä ja erityisesti maakuntien raja-alueilla. Vahvistusmenettely myös edistää lain soveltamisen ja päätöksenteon yhdenmukaisuutta maan eri alueilla. Maakuntakaavoituksen tehtävän näkökulmasta on oikeuskäytännön yhtenäisyyden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta pidettävä etuna sitä, että valitukset ratkaistaan jo ensimmäisessä vaiheessa yhdessä viranomaisessa.

Vahvistusmenettely koskisi tässä vaihtoehdossa edelleen kaikkia maakuntakaavoja. Kaikkiin maakuntakaavoihin kohdistuva vahvistusmenettely ei selvityksessä esitetyillä tavoilla kehitettynäkään mahdollista valtion ohjauksen ja valvonnan painottamista merkittävästi nykyistä enemmän keskeisiin valtakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin.

Vahvistusmenettelyn korvaaminen ottomenettelyllä

Tässä vaihtoehdossa maakuntakaavoituksen asema kaavajärjestelmässä ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisessa säilyisi. Voidaan arvioida, että järjestelmä korostaisi valtakunnallisten kysymysten roolia maakuntakaavoituksessa ja valtion viranomaisten ohjauksessa, koska ottomenettely voisi perustua vain valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen arviointiin kaavaratkaisussa. Tämä ratkaisu merkitsisi valtion ohjauksen ja valvonnan suuntaamista selvästi nykyistä enemmän valtakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin.

Ottomenettelyyn perustuva järjestelmä edellyttäisi ympäristöministeriöltä ja muiltakin maakuntakaavoituksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä tiivistä ohjausta ja nopeaa reagointia. Ennakko-ohjauksen ja viranomaisyhteistyön tarve korostuisi enemmän kuin nykyisessä vahvistusmenettelyssä. Vaihtoehto korostaisi valtion eri hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden kannanottojen tarpeellisuutta jo kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Myös valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen olisi tarpeen jo kaavoitusprosessin kuluessa viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Tämä edellyttäisi ministeriöiden lausuntojen pyytämistä kaavaehdotuksesta.

Järjestelmä, jossa tarkastusmenettely voisi kohdistua vain valtakunnallisesti ongelmallisiin kaavoihin, merkitsisi sitä, että maakuntakaavojen sisällön ja menettelyn laillisuuden kattavasta valvonnasta luovuttaisiin. Tämä korostaisi asukkaiden, yhteisöjen ja muiden maakunnallisten ja paikallisten toimijoiden merkitystä maakuntakaavoitusta koskevan päätöksenteon lainmukaisuuden valvonnassa.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita olisi tässä vaihtoehdossa tarpeen tämentää ottomenettelyn kriteerien riittävän selkeyden varmistamiseksi. Tavoitteita olisi kehitettävä siten, että ne koskisivat nykyistä rajatummin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia, mutta olisivat samalla nykyistä täsmällisemmin ja konkreettisemmin ilmaistuja ja ehkä myös nykyistä enemmän alueellisesti rajattuja.

Tämän vaihtoehdon toteuttamisella saavutettava merkittävin etu nykyiseen järjestelmään verrattuna olisi se, että kaavan voimaantulo nopeutuisi niiltä osin, joita tarkastusmenettely ei koskisi ja joihin ei kohdistu valitusta. Maakuntakaavojen voimaantulo nopeutuisi näiltä osin nykyisestä keskimäärin noin vuodella.

Valitusten käsittelyn siirtäminen lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksiin merkitsisi sitä, että useimmissa hallinto-oikeuksissa maakuntakaavoja koskevia valituksia tulisi ratkaistavaksi varsin harvoin. Tämä saattaisi johtaa ainakin alkuvaiheessa valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen ja jossakin määrin myös oikeuskäytännön epäyhtenäistymiseen.

Muutoksenhakumenettely olisi tässä vaihtoehdossa jonkin verran nykyistä mutkikkaampi sen vuoksi, että ottomenettelyn käyttäminen johtaisi kyseistä kaavaa koskevien valitusten käsittelyn siirtämiseen hallinto-oikeudesta ympäristöministeriöön.

Ympäristöministeriön ottomenettelyyn perustuva vaihtoehto toteuttaisi tasapainoisella tavalla menettelyn kehittämisen keskeiset tavoitteet; maakuntakaavoituksen merkittävän aseman säilyttämisen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisessa, valtion ohjauksen ja valvonnan painopisteen suuntaamisen valtakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin ja menettelyn keventämisen ja nopeuttamisen niiltä osin, joihin ei liity ristiriitoja. Menettely korostaisi ympäristöministeriön ja muiden ministeriöiden panoksen suuntaamista kaavoitusprosessin alkuvaiheiden viranomaisyhteistyöhön. Jälkivalvontaan käytetyt valtion resurssit suunnattaisiin nykyistä tarkoituksenmukaisemmin valtakunnallisesti merkittävimpiin kysymyksiin. Maakunnan liiton itsenäinen päätösvalta vahvistuisi. Ottomenettelyyn perustuvaa vaihtoehtoa voidaankin pitää ensisijaisena keinona nykyisen vahvistusmenettelyn korvaamiseksi.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ja sen mahdollinen korvaaminen oikaisukehotusmenettelyllä

Edellä luvussa 8 on erikseen selvitetty ja arvioitu vaihtoehtoa, jossa maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luovuttaisiin, mutta ympäristöministeriöllä olisi oikeus tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä maakunnan liitolle oikaisukehotus (vaihtoehto C luvussa 8.4), ja vaihtoehtoa, jossa vahvistusmenettelystä luovuttaisiin ilman, että mitään korvaavaa menettelyä tulisi tilalle (vaihtoehto D luvussa 8.4).

Näissä molemmissa vaihtoehdoissa keskeinen muutos nykyiseen verrattuna olisi se, että vahvistusmenettelystä luovuttaisiin. Oikaisukehotus on nähtävä mahdollisena muuta ratkaisua täydentävänä keinona, joka voisi liittyä vahvistusmenettelystä luopumiseen. Tämän vuoksi näitä kahta vaihtoehtoa tarkastellaan seuraavassa yhdessä.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman korvaavaa menettelyä vahvistaisi muita vaihtoehtoja selkeämmin maakunnan liiton itsenäistä päätösvaltaa. Vahvistusmenettelystä luopuminen myös nopeuttaisi maakuntakaavoitusprosessia niissä tilanteissa, joissa kaavasta ei tehtäisi valitusta. Maankäyttö- ja rakennuslakiin voitaisiin tällöin ottaa säännös, jonka mukaan kaava voidaan valitusajan kuluttua määrätä tulemaan voimaan niiltä osin, joihin ei kohdistu valitusta. Kaavan voimaantulo voisi siten nopeutua nykyisestä keskimäärin noin vuodella niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman muita toimenpiteitä toteuttaisi muita vaihtoehtoja heikommin selvitystyön keskeistä tavoitetta sellaisesta ratkaisusta, jolla maakuntakaavoituksen nykyinen merkittävä asema valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämässä ja muiden valtakunnallisten intressien turvaamisessa voidaan varmistaa. Maakuntakaavan merkitys muun suunnittelun ja viranomaistoiminnan ohjaamisessa saattaisi muutenkin heikentyä. Maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden turvaamisessa ja muun viranomaistoiminnan ohjaamisessa on pidettävä maakunnan suunnittelun merkittävänä vahvuutena.

Vahvistusmenettelystä luopumisen vaikutuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että maakuntakaavan laativa maakunnan liitto ei itse ole varsinaisesti kaavaa toteuttava viranomainen, vaan kaavan toteuttaminen kuuluu pääosin muille tahoille, erityisesti kunnille, valtion viranomaisille ja elinkeinoelämän ja muiden alojen toimijoille.

Mahdollisen vahvistusmenettelystä luopumisen on katsottava edellyttävän useita muita toimenpiteitä maakuntakaavoituksen aseman säilyttämiseksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten intressien turvaamisessa.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman mitään korvaavaa menettelyä merkitsisi erityisesti ympäristöministeriön, mutta myös muiden ministeriöiden aseman merkittävää muuttumista maakuntakaavoituksessa. Ministeriöiden mukanaolo maakuntakaavoituksessa painottuisi kaavoitusprosessin aikana tapahtuvaan viranomaisyhteistyöhön ja ennakko-ohjaukseen.

Jos vahvistusmenettelystä luovutaan, ympäristöministeriöllä ja muilla ministeriöillä tulee olla toimialaansa kuuluvissa asioissa valitusoikeus maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä. Valitusoikeus olisi nykyiseen tapaan (MRL 191 §) myös muilla viranomaisilla toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa. Sellaiset ristiriidat valtakunnallisten intressien kanssa, joita ei viranomaisyhteistyössä kaavaproessin aikana ole voitu ratkaista, tulisivat ratkaistaviksi hallinto-oikeudessa ministeriön tai muun tahon mahdollisen valituksen johdosta.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ilman muita toimenpiteitä merkitsisi sitä, että ympäristöministeriön käytettävissä olevat keinot puuttua lainvastaisena pidettävään maakuntakaavan hyväksymispäätökseen olisivat vähäisemmät kuin ELY-keskusten mahdollisuudet puuttua oikaisukehotuksella tai valituksella kuntien yleiskaava- ja asemakaavapäätöksiin. Kun maakuntakaava on valtakunnallisten intressien turvaamisen näkökulmasta keskeisin kaavamuoto, tällainen ratkaisu olisi kaavajärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta epäjohdonmukainen.

Jos vahvistusmenettelystä kokonaan luovutaan, ympäristöministeriöllä tulisi olla oikeus tehdä maakunnan liitolle oikaisukehotus kaavan hyväksymispäätöksestä. Oikaisukehotus voitaisiin tehdä, jos kaava on laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen maakunnan liitossa päätettäväksi.

Menettely vastaisi nykyistä ELY-keskuksen mahdollisuutta tehdä oikaisukehotus kunnan päätöksestä hyväksyä yleiskaava ja asemakaava (MRL 195 §). Tällöin valtion ohjaus- ja valvontamuodot maakuntakaavoituksessa vastaisivat kuntien kaavoituksen ohjauksen ja valvonnan muotoja.

Oikaisukehotusmenettely antaisi mahdollisuuden kaavan hyväksymispäätöksen oikeudellisten virheiden tai puutteiden korjaamiseen valitusmenettelyä nopeammin ja joustavammin.

Oikaisukehotus merkitsisi sitä, että maakunnan liiton tulisi laissa säädetyn määräajan kuluessa tehdä kaavaa koskeva uusi päätös. Uudessa päätöksessä liitto voisi joko ottaa oikaisukehotuksen huomioon kokonaan tai osittain ja päättää muuttaa kaavaa sen mukaisesti tai liitto voisi päättää pysyttää aikaisemman päätöksen kaavan hyväksymisestä ennallaan. Jollei liitto tee määräajan kuluessa uutta päätöstä, kaavan hyväksymispäätös raukeaisi.

Vahvistusmenettelystä luopuminen edellyttäisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja mahdollisesti myös maakuntakaavojen sisältövaatimuksien kehittämistä nykyistä täsmällisemmiksi ja konkreettisemmiksi.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kehittämisen rinnalla voitaisiin myös harkita valtakunnallisesti merkittäviin seikkoihin painottuvien suunnittelutavoitteiden antamista ennakolta maakuntakaavoitukselle joko maakunta- tai kaavakohtaisesti. Yhtenä mahdollisuutena valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamisen edistämiseksi voidaan pitää menettelyä, jossa maakunnan liiton tulisi varata ympäristöministeriölle ja muille ministeriöille, joiden hallinnonalaa kaava saattaa koskea, tilaisuuden ennakolausunnon antamiseen kaavoituksen alkuvaiheessa. Tässä lausunnossa ministeriöt toisivat jo kaavoituksen alkuvaiheessa esille näkemyksensä kaavan laatimiseen liittyvistä valtakunnallisista näkökohdista.

Vahvistusmenettelystä luopuminen merkitsisi sitä, että ennakko-ohjauksen ja viranomaisyhteistyön tarve korostuisi, joten niiden kehittämiseen olisi tässä vaihtoehdossa panostettava nykyistä enemmän. Myös valtion eri hallinnonalojen kantojen yhteensovittaminen olisi tarpeen jo kaavoitusprosessin kuluessa viimeistään kaavaehdotusvaiheessa. Tämä edellyttäisi ministeriöiden lausuntojen pyytämistä kaavaehdotuksesta.

Vahvistamisesta luopuminen ja valitusten käsittelyn siirtäminen hallinto-oikeuteen saattaisi parantaa ympäristöministeriön mahdollisuuksia tuoda nykyistä vahvemmin esille omat näkemyksensä viranomaisneuvotteluissa ilman että valitusten käsittelyyn tai vahvistusmenettelyyn kohdistuisi mahdollisia jääviysepäilyjä.

Vahvistusmenettelystä luopuminen merkitsisi sitä, että maakuntakaavojen sisällön ja menettelyn laillisuuden kattavasta valvonnasta luovuttaisiin. Tämä korostaisi asukkaiden, yhteisöjen ja muiden maakunnallisten ja paikallisten toimijoiden merkitystä maakuntakaavoitusta koskevan päätöksenteon lainmukaisuuden valvonnassa.

Jos vahvistusmenettelystä luovutaan, on tarpeen arvioida maakuntakaavan ohjausvaikutusta viranomaistoimintaan koskevan säännöksen muutostarpeet. Erityisesti olisi harkittava viranomaisten velvollisuutta maakuntakaavan toteutumisen edistämiseen koskevan säännöksen tarkistamista. Nykyisen säännöksen mukainen viranomaisten velvollisuus pyrkiä edistämään kaavan toteuttamista saattaisi vahvistusmenettelystä luovuttaessa lisätä maakuntien välistä kokonaisuuden kannalta haitallista kilpailua mm. valtion resurssien ohjaamiseksi omaan maakuntaan esimerkiksi maakuntakaavaan otetuilla liikenneväylien rakentamista tai parantamista koskevilla ratkaisuilla.

Vahvistusmenettelystä luopuminen merkitsisi sitä, että maakuntakaavaa koskevat valitukset käsiteltäisiin ensi asteessa hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuksien keskinäisen toimivallan jakautumista koskeva pääsääntö on, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen viranomaisen toimialueen mukaan, jonka päätöksestä valitetaan. Tämä merkitsisi, että maakuntakaavoja koskevia valituksia käsiteltäisiin kaikissa kuudessa hallinto-oikeudessa. Kun vuosittain hyväksytään koko maassa yleensä alle kymmenen maakuntakaavaa, useimmissa hallinto-oikeuksissa maakuntakaavoja koskevia valituksia tulisi ratkaistavaksi verraten harvoin. Valitustien muutos saattaisi johtaa ainakin alkuvaiheessa valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen ja jossakin määrin myös oikeuskäytännön epäyhtenäistymiseen. Jos valitusten käsittely siirretään hallinto-oikeuksiin, käsittely olisikin perusteltua keskittää yhteen hallinto-oikeuteen. Tämä ratkaisu turvaisi hajautettua toimivallan jakoa paremmin riittävän asiantuntemuksen ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden.

Vahvistusmenettelystä luopuminen ei oikaisukehotusmahdollisuudella ja edellä esitetyillä muilla toimenpiteillä täydennettynäkään toteuttaisi muita vaihtoehtoja vastaavalla tavalla selvitystyön keskeistä tavoitetta ratkaisusta, jolla maakuntakaavoituksen nykyinen merkittävä asema valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisessä ja muiden valtakunnallisten intressien turvaamisessa voidaan varmistaa.

Kaavoitusprosessin pääkohdat eri vaihtoehtoissa

Seuraavassa taulukossa esitetään maakuntakaavan kaavoitusprosessin pääkohdat nykyisen menettelyn ja edellä tässä luvussa käsiteltyjen kolmen vaihtoehdon pohjalta.

Nykyinen menettely	Vaihtoehto A Vahvistusmenettelyn kehittäminen	Vaihtoehto B Ottomenettely	Vaihtoehto C Vahvistusmenettelystä luopuminen ja oikaisu- kehotusmahdollisuus
Viranomaisneuvottelu			
Viranomaisneuvottelu kaavoitukseen ryhdyttäessä ja sen jälkeen kun kaavaehdotus on ollut nähtävillä ja mielipiteet ja lausunnot on saatu.	Viranomaisneuvottelujen ajankohdat voidaan määritellä nykyistä väljemmin.	Kuten vaihtoehto A.	Kuten vaihtoehto A.
Lausunnot			
Lausunnot kaavaehdotuksesta ELY:ltä, kunnilta, naapurialueiden liitoilta ja muilta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä (MRA 13 §)	Kuten nykyisin, lisäksi ministeriöiden lausunnot kaavaehdotuksesta.	Kuten vaihtoehto A.	Kuten vaihtoehto A.
Kaavan hyväksyminen			
Liitto hyväksyy.	Liitto hyväksyy.	Liitto hyväksyy.	Liitto hyväksyy.
Oikaisukehotusmahdollisuus			
Ei.	Ei.	Ei.	Ympäristöministeriö voi tehdä liitolle oikaisukehotuksen. Liiton käsiteltävä asia kuuden kuukauden kuluessa.
Valitusoikeus			
Valitusoikeus kuntalain ja MRL 191 §:n mukaan.	Kuten nykyisin.	Valitusoikeus myös ministeriöillä.	Valitusoikeus myös ministeriöillä.
Kaavan voimaantulo ennen lainvoimaisuutta			
YM voi vahvistuspäätöksessä määrätä voimaantulosta.	Liitto voi määrätä valitusajan kuluttua kaavan tulemaan voimaan niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia. Vahvistuspäätöksessä voidaan nykyiseen tapaan määrätä kaavan voimaantulosta.	Liitto voi määrätä valitusajan kuluttua kaavan tulemaan voimaan niiltä osin, joihin ei kohdistu ottomenettelyä eikä valituksia. Hallinto-oikeuden päätöksessä ja tarkastusmenettelyn johdosta annettavassa päätöksessä voidaan määrätä kaavan voimaantulosta samaan tapaan kuin nykyisin vahvistuspäätöksessä.	Liitto voi määrätä valitusajan kuluttua kaavan tulemaan voimaan niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia eikä oikaisukehotusta. Hallinto-oikeuden päätöksessä voidaan määrätä kaavan voimaantulosta samaan tapaan kuin nykyisin vahvistuspäätöksessä.

Nykyinen menettely	Vaihtoehto A Vahvistusmenettelyn kehittäminen	Vaihtoehto B Ottomenettely	Vaihtoehto C Vahvistusmenettelystä luopuminen ja oikaisu- kehotusmahdollisuus
Vahvistusmenettely			
Pyydetään ministeriöiden lausunnot. Vahvistusasian ja valitusten käsittely ympäristöministeriössä. Ministeriö voi kaavan vahvistamiseen tehdä oikaisuunluonteisia korjauksia ja vähäisiä muutoksia.	Vahvistusasian ja valitusten käsittely ympäristöministeriössä. Käsittelyaika enintään 6 kuukautta, jollei ole valituksia. Käsittelyaikaa voidaan erityisesti syystä pidentää enintään 6 kuukaudella. Ministeriön oikeutta tehdä vahvistusmenettelyssä vähäisiä muutoksia laajennetaan jonkin verran.	Ei vahvistusmenettelyä, mutta YM voi ottaa kaavan tarkastettavaksi, jos perustellusti voidaan katsoa, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ilmeisesti ole otettu huomioon lain mukaisesti. Käsittelyaika tarkastusmenettelyssä enintään 6 kuukautta, jollei ole valituksia. Käsittelyaikaa voidaan erityisesti syystä pidentää enintään 6 kuukaudella. Tarkastusmenettelyssä kaavan hyväksymispäätös voidaan kumota siltä osin kuin kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia tavoitteita. Tarkastusmenettelyssä ministeriö voi tehdä kaavaan muutoksia samalla tavalla kuin A vaihtoehdossa. Muutoksenhakuviranomaisen voi päätöksessään tehdä kaavaan oikaisuunluonteisia korjauksia ja vähäisiä tarkistuksia, kuten nykyisin (MRL 203 §).	Ei vahvistus- tai tarkastusmenettelyä. Muutoksenhakuviranomaisen voi päätöksessään tehdä kaavaan oikaisuunluonteisia korjauksia ja vähäisiä tarkistuksia, kuten nykyisin (MRL 203 §).
Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta			
Vahvistusasia ja valitukset ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa, jos ministeriöiden kannat ovat oleellisilta osin eriävät.	Kuten nykyisin.	Tarkastusmenettelyyn otetun asian käsittely on mahdollista siirtää yleisistuntoon, jos ministeriöiden kannat ovat oleellisilta osin eriävät.	Ei.
Valitusten käsittely			
Ympäristöministeriö käsittelee valitukset vahvistusasian yhteydessä. Jatkovalitus KHO:lle.	Kuten nykyisin.	Hallinto-oikeudet käsittelevät valitukset. Jos kaava otetaan tarkastettavaksi, valitusten käsittely siirtyy YM:lle. Jatkovalitus KHO:lle kuten nykyisin.	Hallinto-oikeudet käsittelevät valitukset. Jatkovalitus KHO:lle kuten nykyisin.

Toimenpide-ehdotukset

Selvityksen keskeinen lähtökohta oli, että maakuntakaavoituksen nykyinen merkittävä asema maakunnan tavoitteiden määrittelyssä sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja muiden valtakunnallisten intressien toteuttamisessa turvataan ja maakuntakaavoituksen tehtävä ylikunnallisten maankäyttökysymysten ratkaisijana varmistetaan. Samalla resurssien tehokasta käyttöä maakuntakaavoituksessa ja sen ohjauksessa edistetään, maakuntakaavaprosessin ennakoitavuutta ja sujuvuutta parannetaan ja pyritään nopeuttamaan maakuntakaavan voimaantuloa erityisesti niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja.

Selvitystyön yhteydessä on voitu todeta, että maakuntakaavoituksen kannalta keskeisillä tahoilla on hyvin erilaisia näkemyksiä maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn säilyttämisestä, sen korvaamisesta muulla menettelyllä tai siitä luopumisesta. Selvitystyössä määriteltyjen kehittämistavoitteiden pohjalta voidaankin päätyä erilaisiin ratkaisuihin siitä riippuen, minkälaisen arvojen pohjalta asiaa tarkastellaan, minkälainen merkitys eri tavoitteille annetaan ja mitä muita toimenpiteitä maakuntakaavoituksen kehittämiseksi toteutetaan.

Viranomaisyhteistyötä on tarpeen kehittää siitä riippumatta, mikä vahvistusmenettelyn kehittämis- tai korvaamisvaihtoehto valitaan. Viranomaisyhteistyön kehittämisen edellytykset ja painopisteet kuitenkin riippuvat siitä, mikä kehittämisvaihtoehto valitaan.

Keskeisten kehittämistavoitteiden näkökulmasta voidaan ensisijaisesti puoltaa vaihtoehtoa, jossa maakuntakaavojen nykyisestä kattavasta vahvistusmenettelystä luovutaan. Vahvistusmenettely korvataan järjestelmällä, jossa ympäristöministeriö voi ottaa maakuntakaavan kokonaan tai tietyltä osin tarkastettavaksi, jos kaava on ilmeisesti laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (ottomenettely).

Tämän vaihtoehdon voidaan katsoa parhaiten täyttävän maakuntakaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt tavoitteet ja edistävän kaavajärjestelmän toimivuutta. Lähtökohtana olisi, että keskeiset viranomaistahot ovat aktiivisesti mukana kaavaprosessissa alusta alkaen ja että myös valtakunnallisiin intresseihin liittyvät ristiriidat voidaan yleensä ratkaista jo kaavoitusprosessin aikana. Maakuntakaavan ottaminen tarkastusmenettelyyn olisi siten vain harvoin tarpeellinen keino kaavaan valtakunnallisten intressien kannalta liittyvän ristiriidan ratkaisemiseksi.

Tämä ratkaisu säilyttäisi maakuntakaavoituksen ja maakunnallisen päätöksenteon nykyisen merkittävän aseman valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisessä ja muiden valtakunnallisten intressien turvaamisessa. Samalla tämä vaihtoehto vahvistaisi maakunnan liiton itsenäistä toimivaltaa maakuntakaavassa ratkaistavissa maakunnallisissa kysymyksissä. Tämä ratkaisu mahdollistaisi myös sen, että maakuntakaavoitusprosessi nopeutuu merkittävästi niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia eikä muita ristiriitoja.

Seuraavassa esitetään tämän ensisijaisen vaihtoehdon toteuttamista koskevat toimenpide-ehdotukset. Muiden selvityksessä käsiteltyjen vaihtoehtojen toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet on esitetty luvuissa 8.1 ja 8.3.

Toimenpide-ehdotukset

1. Maakuntakaavoitusmenettelyä uudistetaan niin, että viranomaisyhteistyö ja valtion ohjaus painottuvat nykyistä voimakkaammin kaavaprosessin alkuvaiheisiin ja valtakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin.
2. Maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luovutaan. Vahvistusmenettely korvataan järjestelmällä, jossa ympäristöministeriöllä on oikeus ottaa maakuntakaava kokonaan tai tietyltä osalta tarkastusmenettelyyn (ottomenettely), jos kaava on ilmeisesti laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Ympäristöministeriö voisi kumota maakuntakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen, jos tarkastusmenettelyssä todetaan, että kaavaa laadittaessa ei valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ole otettu laissa säädetyllä tavalla huomioon.
3. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kehitetään siten, että ne koskisivat nykyistä rajatumminkin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia, mutta olisivat samalla nykyistä täsmällisemmin ja konkreettisemmin ilmaistuja.
4. Maakuntakaavoituksen viranomaisneuvotteluja koskevaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännöstä tarkistetaan niin, että viranomaisneuvottelujen ajankohdat voidaan määritellä nykyistä joustavammin. Aloitusvaiheen viranomaisneuvottelu tulisi voida järjestää nykyistä myöhemmässä valmisteluvaiheessa ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu nykyistä aikaisemmassa vaiheessa jo ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville.
5. Lausuntomenettelyä koskevaa lain säännöstä muutetaan niin, että lausunto niiltä ministeriöiltä, joita asia koskee, hankitaan kaavaehdotusvaiheessa.
6. Viranomaisyhteistyön kehittämiseksi laaditaan toimintamalleja mm. maakuntakaavoituksen viranomaisneuvottelujen, mahdollisten kehittämisskustelujen ja lausuntomenettelyn kehittämiseksi. Työ tulisi tehdä ympäristöministeriön, muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakunnan liittojen yhteistyönä.
7. Maakuntakaavoituksessa ja sen ohjauksessa painotetaan nykyistä selkeämmin maakunnallisia ja seudullisia kysymyksiä. Tämä yhdessä vahvistusmenettelystä luopumisen kanssa mahdollistaa kaavaprosessien nopeutumisen ja parantaa maakuntakaavoituksen kykyä ohjata maakunnan kehitystä. Tämä edellyttää myös maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen työnjaon selkeyttämistä ja yleiskaavoituksen kehittämistä.

Ehdotusten toimeenpano

Ehdotusten toimeenpanon edellyttämä jatkovalmistelu on pääosin ympäristöministeriön tehtävä. Selvityksestä on syytä hankkia lausunnot maakuntien liitoilta sekä maakuntakaavoituksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä ja muilta sidosryhmiltä. Säännösmuutosten valmistelu ja mahdollinen muu jatkovalmistelu voi käynnistyä, kun päätös valittavasta vaihtoehdosta on lausuntokierroksen jälkeen tehty. Tarvittava säännösmuutosten valmistelu voi eräiltä osin (esimerkiksi viranomaisneuvotteluja ja lausuntomenettelyjä koskevilta osin) kytkeytyä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin pohjalta muutenkin suoritettavaan säännösmuutosten valmisteluun.

Ehdotusten toimeenpanoon liittyen uudistetaan myös kuntien yhteisen yleiskaavan menettelyjä maakuntakaavan osalta toteutettavien ratkaisujen mukaisesti.

LÄHDEAINEISTOA

- Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. HE 101/1998.
- Hallituksen päätös rakennepoliittisesta ohjelmasta 29.8.2013.
- Heinilä, Aleksi - Wähä, Susanna. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013.
- Koski, Ulla. Vaihtoehtoja vahvistamiselle – onko muita keinoja valtion intressin varmistamiseksi maakuntakaavoituksessa. JET – koulutuksen kehittämisprojekti. Raportti 22.10.2010.
- Laine, Ritva. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Kyselyn 2012 tuloksia. Suomen Kuntaliitto. Maakuntien liitot ja Suomen Kuntaliitto. Maakuntakaavoituksen kehittäminen. Kirjeet ympäristöministeriölle 11.2.2013 ja 10.12.2013.
- Mäntynen, Marja. Maakuntakaavojen vahvistamispäätöksiin liittyvät vahvistamatta jättämistapa-ukset ja valitukset. Muistio 12.6.2014. Ympäristöministeriö.
- Oikeusministeriö. Oikeudenkäynti hallinto-asioissa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011.
- Valtiovarainministeriö. Metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraportti. 1.4.2014.
- Valtiovarainministeriö. Luonnos hallituksen esitykseksi metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnos 10.12.2014.
- Ympäristöministeriö – YTK (Aalto-yliopisto, maankäyttötieteiden laitos, yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä). Yleispiirteistä alueidenkäytön suunnittelua koskeva kansainvälinen vertailututkimus. YLKÄ -hankkeen raporttiluonnos 21.11.2014.
- Ympäristöministeriö. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014.
- Ympäristöministeriö. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000- julkaisusarja, opas 6. 2002.
- Ympäristöministeriö. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000- julkaisusarja, opas 7. 2002.
- Ympäristöministeriö. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000- julkaisusarja, opas 9. 2003.

Lähdeaineistona on käytetty lisäksi ympäristöministeriön seuranta-aineistoa.

Tärkeän osan selvitysaineistosta ovat muodostaneet ohjausryhmässä käydyt keskustelut, 20.10.2014 sidosryhmille järjestetty keskustelu- ja kuulemistilaisuus sekä työn aikana järjestetyt muut esittely- ja keskustelutilaisuudet.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			Julkaisu-aika Tammikuu 2015
Tekijä(t)	Auvo Haapanala			
Julkaisun nimi	Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 1/2015			
Tiivistelmä	<p>Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa vuonna 2013 todettiin yhtenä johtopäätöksenä, että maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kaavajärjestelmän toimivuuteen tulee selvittää. Tavoitteena olisi, että löydetään nykyistä vahvistusmenettelyä parempia tapoja, joilla valtio voi kaavoituksessa varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämisen ja turvata muita valtakunnallisia intressejä.</p> <p>Toimivuusarvioinnin kannanoton pohjalta ympäristöministeriö käynnisti selvitystyön, jossa tehtävänä oli tarkastella nykyistä vahvistusmenettelyä ja sen kehittämistä sekä sille vaihtoehtoisia menettelyjä.</p> <p>Selvitystyön lähtökohtana arvioitiin nykymuotoisen vahvistusmenettelyn toimivuutta. Vahvistusmenettely ja siihen liittyvä valitusten käsittely ovat keskeinen osa maakuntakaavoituksen ohjausta ja laillisuusvalvontaa. Ne ovat merkittävästi vaikuttaneet maakuntakaavojen sisältöön ja parantaneet erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista. Keskeiseksi ongelmaksi on koettu se, että vahvistusmenettely pidentää kaavaprosessia ja viivyyttää kaavan voimaantuloa myös niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia.</p> <p>Eri vaihtoehtojen alustavan tarkastelun pohjalta selvityksessä vertailtiin seuraavia vaihtoehtoja:</p> <ul style="list-style-type: none">Nykyisen vahvistusmenettelyn kehittäminenVahvistusmenettelyn korvaaminen menettelyllä, jossa ympäristöministeriö voisi ottaa valtakunnallisten tavoitteiden kannalta merkittävän tai ongelmallisen kaavan tarkastettavaksi (ottomenettely)Vahvistusmenettelystä luopuminen ja sen korvaaminen ympäristöministeriön oikeudella tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä maakunnan liitolle oikaisukehotusVahvistusmenettelystä luopuminen ilman, että sen tilalle tulisi korvaavaa menettelyä. <p>Selvityksen keskeiset johtopäätökset ovat seuraavat:</p> <ul style="list-style-type: none">Ottomenettelyyn perustuvaa vaihtoehtoa voidaan pitää ensisijaisena ratkaisuna nykyisen vahvistusmenettelyn korvaamiseksi. Se toteuttaisi tasapainoisella tavalla menettelyn kehittämisen keskeiset tavoitteet.Myös nykyistä vahvistusmenettelyä voidaan merkittävästi kehittää. Näin voitaisiin nopeuttaa vahvistusmenettelyä ja kaavan voimaantuloa erityisesti niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia. Vahvistusmenettelyn säilyttäminen kehitetyssä muodossa on perusteltu vaihtoehto erityisesti maakuntakaavoituksen aseman säilyttämiseksi valtakunnallisten intressien turvaamisessa.Jos vahvistusmenettelyä kokonaan luovutaan, ympäristöministeriöllä tulisi olla oikeus tehdä maakunnan liitolle oikaisukehotus kaavan hyväksymispäätöksestä. Tämä vaihtoehto kuitenkin toteuttaisi muita vaihtoehtoja heikommin tavoitetta maakuntakaavoituksen aseman varmistamisesta valtakunnallisten intressien turvaamisessa.Viranomaisyhteistyötä on tarpeen kehittää kaikissa vaihtoehtoisissa.			
Asiasanat	Maakuntakaava, maakuntien liitto, maankäyttö- ja rakennuslaki, alueidenkäytön ohjaus, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4379-3 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivu 66	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2015			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Januari 2015	
Författare	Auvo Haapanala		
Publikationens titel	Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot (Alternativ till förfarandet med att fastställa landskapsplaner)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 1/2015		
Sammandrag	<p>I samband med utvärderingen av markanvändnings- och bygglagens funktion 2013 var en av konklusionerna att man bör utreda alternativ till förfarandet med att fastställa landskapsplanerna och även utreda alternativens inverkan på plansystemets funktion. Målet ska vara att hitta bättre sätt än det nuvarande fastställelseförfarandet så att staten i planläggningen kan säkerställa att de riksomfattande målen för områdesanvändningen uppfylls och trygga andra riksintressen.</p> <p>Utifrån ett ställningstagande till utvärderingen av lagens funktion inledde miljöministeriet ett utredningsarbete med uppgift att granska det nuvarande fastställelseförfarandet och ett utvecklande av detta samt alternativa förfaranden.</p> <p>Som inledande åtgärd gjordes en bedömning av hur dagens fastställelseförfarande fungerar. Fastställandet, och den behandling av besvär som är kopplad till förfarandet, utgör en central del av styrningen av landskapsplanläggningen och laglighetsövervakningen. Dessa har i betydande grad påverkat landskapsplanernas innehåll och framför allt lett till att de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktats bättre. Ett centralt problem har varit att fastställelseförfarandet drar ut på planprocesserna och fördröjer planernas ikraftträdande också till de delar som inte omfattas av besvär.</p> <p>Utifrån en preliminär granskning av olika alternativ togs följande alternativ med i utredningens jämförelse:</p> <ul style="list-style-type: none">• Att utveckla det nuvarande fastställelseförfarandet• Att ersätta fastställelseförfarandet med ett förfarande där miljöministeriet kan välja att granska en plan som är betydande eller problematisk med tanke på de riksomfattande målen• Att frågå fastställelseförfarandet och ersätta det med ett system där miljöministeriet har rätt att lägga fram begäran om omprövning av beslut om godkännande av en plan till landskapsförbundet.• Att frågå fastställelseförfarandet utan att införa något ersättande förfarande. <p>Centrala slutsatser av utredningen är följande:</p> <ul style="list-style-type: none">• Det alternativ som innebär att ministeriet kan välja att granska en betydande eller problematisk plan kan anses vara den primära lösningen när det gäller att ersätta det nuvarande fastställelseförfarandet. Då kan de centrala målen när det gäller att utveckla förfarandet uppnås på ett balanserat sätt.• Också det nuvarande fastställelseförfarandet kan utvecklas i betydande grad. Det möjliggör att fastställandet och planens ikraftträdande kan snabbas upp i synnerhet till de delar planen inte omfattas av besvär. Att hålla fast vid fastställelseförfarandet i utvecklad form är ett motiverat alternativ i synnerhet när det gäller att bevara landskapsplanläggningens ställning i samband med tryggheten av riksintressena.• Om fastställelseförfarandet frångås helt och hållet, bör miljöministeriet ha rätt att till landskapsförbundet lägga fram begäran om omprövning av beslut om godkännande av planer. Detta alternativ kan dock inte i lika hög grad som de andra alternativen uppfylla målet om att säkerställa landskapsplanläggningens ställning i samband med tryggheten av riksintressena.• Myndighetssamarbetet måste utvecklas i alla de ovanstående alternativen.		
Nyckelord	Landskapsplan, landskapsförbund, markanvändnings- och bygglagen, styrning av områdesanvändningen, riksomfattande mål för områdesanvändningen		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4379-3 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 66	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015		

Selvityksessä tarkastellaan maakuntakaavojen nykyistä vahvistusmenettelyä ja sen kehittämistä sekä sille vaihtoehtoisia menettelyjä. Selvitys perustuu maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin johtopäätökseen, jonka mukaan maakuntakaavojen vahvistamismenetelyn vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kaavajärjestelmän toimivuuteen tulee selvittää.

Vahvistusmenettely ja siihen liittyvä valitusten käsittely ovat keskeinen osa maakuntakaavoi-
tuksen ohjausta ja laillisuusvalvontaa. Ne ovat merkittävästi vaikuttaneet maakuntakaavojen
sisältöön ja parantaneet erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon
ottamista. Keskeiseksi ongelmaksi on koettu se, että vahvistusmenettely pidentää kaava-
prosessia ja viivyttää kaavan voimaantuloa myös niiltä osin, joihin ei kohdistu valituksia.

Nykyistä vahvistusmenettelyä voidaan selvityksen mukaan merkittävästi kehittää. Vahvistus-
menettelyn säilyttäminen kehitetyssä muodossa on perusteltu vaihtoehto erityisesti valta-
kunnallisten intressien turvaamiseksi.

Keskeisten kehittämistavoitteiden näkökulmasta selvityksessä kuitenkin pidettiin ensisijaisena
vaihtoehtoa, jossa maakuntakaavojen nykyisestä vahvistusmenettelystä luovutaan. Vahvistus-
menettely korvattaisiin järjestelmällä, jossa ympäristöministeriö voi ottaa maakuntakaavan
tarkastettavaksi, jos kaava on ilmeisesti laadittu vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttö-
tavoitteita (ottomenettely). Tämän vaihtoehdon voidaan katsoa parhaiten täyttävän
maakuntakaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt tavoitteet ja edistävän kaava-
järjestelmän toimivuutta.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment